

**“Ritorno al futuro”. Ritorno allo Stato.**  
di Lorenzo Ieva\*

**SOMMARIO:** 1. Premessa: gli errori dagli anni Novanta del '900 ad oggi e i possibili rimedi; 2.1 L'erronea riforma del Titolo V Cost. e l'impossibile federalismo; 2.2. L'erronea riforma dello statuto giuridico del personale pubblico; 2.3. L'erroneo e caotico apparato legislativo e l'inefficienza della giustizia; 3.1. Il rimedio di un modello di Stato poco dispendioso e molto efficiente; 3.2. Il rimedio della formazione di una classe dirigente all'altezza e della introduzione della meritocrazia; 3.3. Il rimedio delle leggi chiare e di una giustizia efficiente; 4. Conclusioni: "ritorno al futuro" con uno Stato unitario e forte.

**Abstract**

In Italia, le riforme amministrative hanno introdotto un eccessivo localismo, così moltiplicando i centri di spesa e disperdendo la dimensione nazionale ed unitaria della pubblica amministrazione e del pubblico interesse. La devoluzione di troppe competenze alle regioni ed agli enti locali ha quindi frammentato lo Stato, che ha perso il suo ruolo centrale di promotore del benessere della comunità nazionale, alimentando peraltro una intrinseca inconcludenza decisionale nella definizione delle politiche pubbliche. In tale ottica, tre appaiono i punti critici a cui è necessario porre urgente rimedio e sono: 1) l'errata riforma costituzionale ed amministrativa pseudo-federalista; 2) l'errata riforma della privatizzazione del pubblico impiego; 3) l'errata impostazione delle fonti di produzione delle norme giuridiche.

**Parole chiave:** Ritorno allo Stato – errata riforma costituzionale ed amministrativa pseudo-federalista – ritorno all'interesse pubblico unitario.

**1. Premessa: gli errori dagli anni Novanta del '900 ad oggi e i possibili rimedi.**

Il titolo di questo breve discorso sullo Stato appositamente rievoca una nota *movie* cinematografica di successo degli anni ottanta del Novecento, dove, riprendendo uno dei temi più classici dei romanzi e delle novelle d'autore, si ipotizzava di poter, con facilità, viaggiare nel tempo e nel passato per poi ritornare al futuro e viceversa.

Questo infatti sembra essere il ruolo dello Stato<sup>1</sup> nel contesto dell'Unione europea e nell'ambito globale: i nuovi scenari che si presentano all'orizzonte assomigliano al passato più di quanto non si sia disposti a credere.

---

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

<sup>1</sup> In materia, essenzialmente, vedi: P. BISCARETTI DI RUFFIA, (voce) *Stato (Storia del diritto)*, in *N. Dig. it.*, vol. XII-p. I, Utet, Torino, 1939, p. 824 ss; P. BISCARETTI DI RUFFIA, (voce) *Stato (Storia del diritto)*, in *Nss. Dig. it.*, vol. XVIII, Utet, Torino, 1977, p. 261 ss; G. PERTICONE, (voce) *Stato (Teoria generale)*, in *Nss Dig. it.*, vol. XVIII, Utet, Torino, 1977, p. 243 ss; G. BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, Cedam, Padova, II ed., 1964; M. FIORAVANTI, (voce) *Stato. b) Storia*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 708 ss; E. TOSATO, (voce) *Stato. c) Teoria generale e diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 758 ss; P. BISCARETTI DI RUFFIA, (voce) *Stato*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Treccani, Roma, 1993; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, IV ed., 1994, p. 37 ss; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna, 1996; L. ORNAGHI, (voce) *Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Utet, Torino, 1999, p. 25 ss; M.S. GIANNINI, *Lo Stato*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, II ed., 2000, p. 74 ss; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, il Mulino, Bologna, 2006; F. FRACCHIA, *Lo Stato*, in F. FRACCHIA (a cura di), *Manuale di Diritto pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, p. 8 ss; S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, in S. CASSESE – P. SCHIERA – A. VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, il Mulino,

Il destino dell'Italia, nei prossimi anni, vedrà ineluttabilmente un futuro proiettato nel passato, segnatamente con un ritorno ad assetti organizzativi politico-istituzionali ed amministrativo-burocratici d'epoche che si ritenevano appartenere al remoto dei tempi, ma forse più razionali e meno dispendiosi dal punto di vista della finanza pubblica.

Eppure il passato torna di attualità, forse proprio perché, negli ultimi venti anni, dal 1992 circa in poi, ci si è spinti troppo al di là di quanto invece consentisse la capacità economico-produttiva ed istituzionale dell'Italia.

Ora dobbiamo fare un bilancio e dobbiamo fare i conti con la necessità ineludibile di ridimensionare la *sfera pubblica*,<sup>2</sup> soprattutto nella parte politico-istituzionale propria-mente detta, più che in quella amministrativo-burocratica, e, quindi, bisogna ritornare a dimensioni organizzative<sup>3</sup> "sopportabili" dalla attuale realtà economico-finanziaria e produttiva del nostro Paese.

In una tale prospettiva, tre in verità sono i soli livelli organizzativi, che potranno costituire il futuro ordine politico-istituzionale proiettato in dimensione Europea:

- 1) l'Unione europea (se non gli Stati Uniti d'Europa);
- 2) la Nazione italiana (se non la regione italiana d'Europa);
- 3) le città, i comuni locali ed i borghi.<sup>4</sup>

Un livello intermedio *recte* apprezzabile però solo dal punto di vista strettamente amministrativo-burocratico sarà rappresentato dai cd. *dipartimenti (o province) territoriali*, quali mere "circoscrizioni amministrative" di decentramento fondamentali, utili per la dislocazione degli uffici europei e nazionali.

Il dibattito politico e culturale odierno è incentrato su quale formula di Repubblica sia possibile modellare per poter, al contempo, avere una pubblica amministrazione che funzioni ad un costo relativamente contenuto.

Questo perché il nostro sistema politico-istituzionale ed amministrativo assorbe troppe risorse e ciò è incompatibile con gli sforzi che il Paese deve affrontare per ridurre il debito pubblico storico e controllare adeguatamente il deficit (disavanzo) annuale, per obbedire ai parametri imposti dall'Unione europea (60% debito/PIL e 3% deficit/PIL).

Sicuramente non costituiscono una risposta né i tanto deprecati cd. tagli lineari di bilancio, né i tentativi più o meno riusciti di introdurre una maggiormente selettiva revisione della spesa (cd. *spending review*), né ancora frettolose cd. privatizzazioni di beni pubblici e di società pubbliche di produzione o di prestazione dei servizi nazionali. Difatti, la riduzione non adeguatamente ponderata di *assets* produttivi nazionali può ben rivelarsi del tutto controproducente, nella misura in cui si

---

Bologna, 2013, p. 17 ss; G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 2013, p. 1 ss; S. CASSESE, *Lo Stato come problema storico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 2013, p. 183 ss; C. SCHMITT, *Il valore dello Stato e il significato dell'individuo*, il Mulino, Bologna, 2013.

<sup>2</sup> Segnatamente, avverte M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., in part. a p. 74, che fondamentalmente: "[...] nell'organizzazione dello Stato si distinguono un'organizzazione costituzionale ed un'organizzazione amministrativa".

<sup>3</sup> Sull'organizzazione degli apparati della pubblica amministrazione, *amplius*, vedi: G. PALEOLOGO, (voce) *Organizzazione amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 135 ss; A. PIZZORUSSO, (voce) *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 151 ss; S. CASSESE, (voce) *Amministrazione statale (Organizzazione dell')*, in *Enc. giur.*, vol. II, Treccani, Roma, 1988; M. NIGRO, (voce) *Amministrazione pubblica (Organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, vol. II, Treccani, Roma, 1988; G. DIGASPARE, (voce) *Organizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Utet, Torino, 1995, p. 513 ss.

<sup>4</sup> Gli attuali comuni vanno, più propriamente, distinti in: città, comuni e borghi, con un apparato organizzativo, rispettivamente, via via decrescente per complessità. I comuni, che oggi hanno circa quattro o cinquemila abitanti possono essere – laddove per la loro vicinanza non possa pur essere disposta la fusione degli stessi – riclassificati come borghi autonomi ma con un ordinamento istituzionale ed amministrativo semplificato.

risolva nell'alienazione di un patrimonio e di un'attività che possono invece garantire utili introiti, e per tali motivi è da evitare, soprattutto in un contesto di debolezza dell'apparato produttivo privato ed imprenditoriale interno e di una scarsa liquidità nel mercato, anche estero; al contrario, l'unica opzione davvero da perseguire è quella di provare ad aprire il mercato (chiuso) delle cd. municipalizzate, ossia dei *servizi pubblici locali*,<sup>5</sup> spesso mantenuti in mano pubblica, anche se in endemica perdita di bilancio, solo in quanto buoni strumenti generatori di clientela locale per fini elettorali.

E' dunque necessario pensare molto più in grande ed avere una "vision", ossia una visione generale del nostro Stato, nozione da intendersi comprensiva delle articolazioni interne dello stesso e non in contrapposizione alle Regioni ed agli enti territoriali locali, come invece ha erroneamente fatto la legge cost. n. 3 del 2001 sulla riforma del cd. Titolo V Cost.<sup>6</sup>

Per dirla in modo diverso, il sistema istituzionale pubblico va rifondato *in toto* a partire dalle fondamenta della Repubblica.

E' inutile illudersi che, con sistemazioni di bilancio annuali più o meno riuscite, si possa far molto; per continuare a "stare dentro" l'Europa, è invece necessario chiedersi quanto "pubblico" il nostro sistema istituzionale possa sopportare.

Tutto ciò, a maggior ragione, se si passa a considerare che la cd. globalizzazione<sup>7</sup> impone agli Stati ed ai relativi sistemi sociali ed economici di competere nell'arena economica a livello globale, tant'è che la stessa aggregazione dei Paesi del vecchio continente nell'U.E. (già C.E.E.) vuol proprio star a significare né più né meno che un tentativo di risposta alle dinamiche economiche e commerciali internazionali.

Ciò premesso, va ricordato come Sabino CASSESE ha ben preconizzato fin dal 1992 quanto le cause della cd. *maladministration* italiana possano essere ricondotte a cinque fattori essenziali: "il rafforzamento dei poteri locali, l'istituzionalizzazione dei partiti, la confusione legislativa, la debolezza dell'amministrazione, l'assenza di controlli".<sup>8</sup>

Tali cinque fattori hanno poi comportato, secondo Cassese, quattro effetti negativi così riassumibili: distorsione del pubblico interesse, sfiducia del cittadino, violazione del principio di eguaglianza e sperpero delle risorse pubbliche.

Lo stesso ha poi rimarcato, nel 2004, come, dopo i primi anni Novanta del secolo scorso, la crisi dei partiti, trasformati da strutturati "partiti-organizzazione" a leggeri "partiti-movimento", abbia determinato un reclutamento del personale politico e dei loro collaboratori per lo più casuale, poiché: "Non vi sono *"think tanks"* (come negli Stati Uniti), non vi è l' *"establishment"* (come nel Regno

<sup>5</sup> Sul punto, essenzialmente, cfr. M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, II ed., 2013, in part. p. 304 ss.

<sup>6</sup> E' da ritenersi che la formula del primo comma dell'art. 114 Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001, secondo la quale: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", peraltro relegando lo "Stato" all'ultimo posto, costituisca una contraddizione in termini ed una improprietà di linguaggio, oltretutto logico-giuridica, in quanto il regime repubblicano rappresenta solo una forma tra le diverse tipologie di Stato e lo Stato non può concorrere, ontologicamente, alla pari delle sue entità giuridiche minori infra-statali, alla conformazione superiore della Repubblica, ossia dello Stato italiano, oggi repubblicano (e non più monarchico).

<sup>7</sup> Sulla globalizzazione, essenzialmente, vedi: M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna, 2000; M.R. FERRARESE, (voce) *Globalizzazione. Aspetti istituzionali*, in *Enc. scienze sociali*, vol. IX, Treccani, Roma, 2001, p. 156 ss; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Bari, 2002; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Bari, 2003; D. ZOLO, (voce) *Globalizzazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II agg., Utet, Torino, 2005, p. 378 ss; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2008; S. CASSESE, *Il diritto globale*, Einaudi, Torino, 2009; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011.

<sup>8</sup> Così S. CASSESE, "Maladministration" e rimedi, in *Foro it.*, Zanichelli, Bologna, n. 5, 1992, V, p. 243 ss.

Unito), non vi è l'accesso attraverso il sistema "grands écoles" – "grands corps" (come in Francia)".<sup>9</sup>

Ovviamente – ha poi ribadito Cassese – tutto questo non a caso ha comportato: "[...] uno scarso professionalismo del personale politico [...]" ed una alquanto "[...] scarsa considerazione per il merito. La casualità dell'accesso e lo scarso addestramento aprono la strada a personale della più diversa qualità, ma che ha anche in poco conto la qualità, la preparazione, i criteri di selezione e di avanzamento, le valutazioni comparative e le graduatorie".

In tale contesto, si inserisce quello che è stato definito – sempre da Cassese – a tutta ragione, come lo "strabismo" delle riforme che si sono attuate a livello istituzionale in Italia, negli ultimi venti anni, laddove mentre il processo di unificazione europea ha portato a cedere molte competenze e, dunque, porzioni consistenti di sovranità all'U.E., la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha, in senso contrario, devoluto troppe competenze alle Regioni, compromettendo il ruolo centrale ed essenziale dello Stato<sup>10</sup> sia sul versante interno, che sul versante esterno dei rapporti europei e globali.<sup>11</sup>

Ecco che le riforme degli anni Novanta, che hanno avuto ancora strascichi fino ai nostri giorni, vanno assolutamente riesaminate alla luce degli esiti prodotti e, quindi, vanno risolti con fermezza i problemi che ne sono scaturiti.

Il bilancio delle (poche) riforme realizzate nel trascorso ventennio offre – secondo noi – una visione poco soddisfacente.

Segnatamente, è necessario rimediare ai seguenti tre errori fondamentali:

1. Erronea riforma costituzionale ed amministrativa in senso pseudo-federalista;
2. Erronea riforma della disciplina (privatistica) del rapporto di lavoro pubblico;
3. Erroneo persistente caotico apparato legislativo ed inefficienza della giustizia.

Per rimediare ai predetti grandi errori di riforma, è necessario agire, senza soluzione di continuità e con costanza nel tempo, adottando i seguenti tre rimedi:

1. Il rimedio di un nuovo modello organizzativo della Repubblica;
2. Il rimedio della formazione di una classe dirigente pubblica all'altezza del ruolo e selezionata per merito;
3. Il rimedio della introduzione di leggi chiare e di una giustizia efficiente.

Ma vediamo distintamente prima gli errori e poi i rimedi.

## 2.1 L'erronea riforma del Titolo V Cost. e l'impossibile federalismo.

Cominciamo dagli errori.

Particolarmente dannosa è stata la creazione di un'amministrazione multilivello, con un forte decentramento verso le Regioni e gli enti locali territoriali ad opera delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 e del d.lgs n. 112 del 1998 e degli altri provvedimenti successivi a questi collegati (cd. *federalismo amministrativo*), che – come ha notato un illustre sociologo qual è Carlo CARBONI – ha generato una

<sup>9</sup> S. CASSESE, *L'evoluzione recente dello Stato italiano*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsa, Milano, n. 6, 2004, p. 671 ss.

<sup>10</sup> Cfr. S. CASSESE, *L'Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna, 2011.

<sup>11</sup> L'espressione di "strabismo" nelle riforme è di S. CASSESE, *L'influenza delle riforme costituzionali sulla pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsa, Milano, n. 3, 2005, p. 333 ss e, in part., p. 335, il quale evidenzia come il processo di integrazione europea non collimi affatto con la riforma del Titolo V della Costituzione: "In primo luogo, essi sono affetti da strabismo. Tirano infatti in direzioni diverse, ignorandosi reciprocamente. In secondo luogo, ridistribuiscono compiti e poteri, per un lato, verso il basso, le regioni; per l'altro lato, verso l'alto, l'Unione. Mettono, così, in difficoltà, lo Stato, erodendone funzioni essenziali".

classe politica “diventata mestiere privilegiato non solo ai vertici delle istituzioni centrali, ma anche grazie alla dilatazione del governo multilivello del territorio, che ha fatto lievitare a circa 180.000 le cariche elettive nel nostro paese”.<sup>12</sup>

Sul punto, ha osservato ancora il Carboni: “Il tema vero è la qualità e l’efficienza di questo iperapparato politico-amministrativo che ha invaso molecolarmente il nostro paese [...]”. Attualmente, esiste: “un vero e proprio ceto sociale con elevato senso auto-referenziale di circa 400.000 tra politici, eletti, nominati, consiglieri e consulenti”, tal da finire per rappresentare: “Uno dei mercati in maggior espansione occupazionale e con costi esorbitanti [...]. Ma soprattutto una vera e propria giungla istituzionale in cui le competenze degli enti spesso si sovrappongono e si fronteggiano”.<sup>13</sup>

Ancor peggiori sono le stime provenienti da altre fonti. Il sindacato della UIL, ad esempio, in un suo recente studio del settembre 2013, ha contato in addirittura oltre un milione e centomila le cariche politiche e connesse presenti in Italia, fino a rappresentare circa il 5% degli occupati, per un costo totale di euro 6.399.991.560 nell’anno 2012.<sup>14</sup>

ENTI E NUMERO OCCUPATI NELL'ANNO 2012	
PARLAMENTO- GOVERNO	1.067
REGIONI	1.356
PROVINCE	3.853
COMUNI	137.660
<b>TOTALE SOLE CARICHE ELETTIVE</b>	<b>143.936</b>
CDA AZIENDE PUBBLICHE	24.432
COLLEGI DEI REVISORI E COLLEGI SINDACALI PA E AZIENDE PUBBLICHE	44.165
PERSONALE DI SUPPORTO POLITICO	38.120
APPARATO POLITICO	390.120
INCARICHI E CONSULENZE PA E AZIENDE PUBBLICHE	487.949
<b>TOTALE</b>	<b>1.128.722</b>

Un quadro quest’ultimo davvero molto sconcertante.

<sup>12</sup> Così C. CARBONI, *La società cinica. Le classi dirigenti italiane nell’epoca dell’antipolitica*, Laterza, Bari, 2008, p. 20.

<sup>13</sup> C. CARBONI, *La società cinica*, cit., p. 129.

<sup>14</sup> Cfr. “Studio sui costi della politica: responsabilità personali e di “sistema” della UIL, secondo cui sono ben oltre 1.100.000, circa il 4,9% degli occupati in Italia, coloro che vivono di sola politica. Attraverso il monitoraggio dei dati ufficiali dei Bilanci delle Istituzioni (per Stato e Regioni il 2012, per Province e Comuni il 2011), emerge che, per il solo funzionamento degli Organi istituzionali si spendono circa 6,4 miliardi di euro (209 euro per contribuente), di cui: 3,1 miliardi di euro per il funzionamento degli Organi dello Stato centrale (Presidenza della Repubblica, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica e Corte Costituzionale, Presidenza del Consiglio, Indirizzo politico dei Ministeri), equivalente a 101 euro medi per contribuente; 1,1 miliardi di euro per il funzionamento di Giunte e Consigli Regionali (38 euro medi per contribuente); 2,1 miliardi di euro per il funzionamento di Giunte e Consigli Provinciali e Comunali (70 euro medi per contribuente). Secondo le stime del Servizio Politiche Territoriali della Uil, sono oltre 1 milione e 100 mila le persone che vivono direttamente o indirettamente, di politica, il 4,9% del totale degli occupati nel nostro Paese. Un esercito composto da quasi 144 mila tra Parlamentari, Ministri, Amministratori Locali di cui 1.067 Parlamentari nazionali ed europei, Ministri e Sottosegretari; 1.356 Presidenti, Assessori e Consiglieri regionali; 3.853 Presidenti, Assessori e Consiglieri provinciali; 137.660 Sindaci, Assessori e Consiglieri comunali, a cui aggiungere la pletora di persone di CDA Aziende pubbliche, Consulenti, apparato politico. Per quanto concerne il caso specifico delle Regioni, nel 2012 complessivamente gli stanziamenti per il funzionamento di Giunte e Consigli diminuiscono dell’1,6% rispetto al 2011. Diminuzione che riguarda 12 Regioni, mentre nelle restanti 9, continua, nonostante tutto, il *trend* di aumento, tutto ripartito tra Centro Nord e Mezzogiorno. Infatti, l’aumento più consistente negli stanziamenti del 2012, in termini percentuali, si registra in Molise con il 15,3% rispetto all’anno precedente; nel Lazio con il 5,2%; in Veneto 3,2%; in Sardegna 2,5%; in Campania 1,3%. Sul punto, cfr. anche la notazione giornalistica di S. CANNAVO’, *Un milione di posti di lavoro. Un mondo di portaborse, consulenti, addetti stampa, collaboratori. Dai Ministeri alle Regioni fin dentro i Comuni. Un Paese nel Paese che risponde solo a chi nomina*, in *Il Fatto quotidiano*, del 28 ottobre 2013, p. 4.

Al cd. federalismo amministrativo, si è aggiunto il tentativo di realizzare una sorta di *federalismo costituzionale* ad opera della legge cost. n. 3 del 2001 con l'unica riforma di particolare importanza realizzata, quella del Titolo V Cost., la quale, in sostanza, ha finito soltanto per imprimere un più incisivo *localismo* (assestando infatti le istanze egoistiche di taluni partiti politici) ed ha sortito il solo effetto di aumentare a dismisura i centri decisionali delle *politiche pubbliche*, senza però affatto migliorarne la qualità, se non in pochi casi isolati, e, quel che è peggio, senza alcun fattivo coordinamento, come sta appunto a dimostrare l'avvenuto incremento esponenziale del contenzioso davanti alla Corte costituzionale incardinato per dirimere talvolta complessi ed indistricabili conflitti di competenza tra Stato e Regioni.<sup>15</sup>

Solo il caso ha voluto che non abbia avuto seguito il cd. *federalismo fiscale*, che la legge n. 42 del 2009 avrebbe dovuto avviare e che, dato il pessimo quadro di finanza pubblica attuale, probabilmente, avrebbe ulteriormente peggiorato la situazione con una proliferazione smisurata dei centri di spesa e delle imposte locali.

Peraltro, ci sarebbe da chiarire (ma nessuno lo ha fatto) – *a priori* – come si sarebbe inteso “gestire” l'enorme debito pubblico già raccolto dall'Italia a livello statale e centrale, nel senso che, se il cd. federalismo fiscale avesse importato la devoluzione di importanti introiti finanziari direttamente nelle casse delle Regioni, si sarebbe invero dovuto, di conseguenza, trasferire la quota parte del debito pubblico dallo Stato alle medesime Regioni; ma – sia lecito osservare – secondo quali criteri? Quello della dimensione del territorio regionale, della popolazione residente, del PIL regionale, delle responsabilità nell'aver cagionato il debito? Chi valuta e come dovrebbe essere attuato tutto questo e, quindi, in quali tempi realizzato?

Perlomeno a prima vista, lo *stock* di debito pubblico accumulato sembra porre più di un serio problema all'introduzione del federalismo fiscale ed ad una ulteriore maggiore devoluzione del potere pubblico verso il territorio: la qual cosa dovrebbe indurre a riflettere seriamente i proponenti di simili riforme!

Eppure anche noi, in un breve studio dell'orami lontano 2001, avevamo rimarcato i profili di forte criticità del cd. principio di sussidiarietà, più volte all'epoca evocato dalla dottrina a giustificazione della necessità di “devoluzione” delle competenze dallo Stato agli enti locali, proprio in quanto: “[...] Non è detto che l'amministrazione locale sia, *ex se*, in grado di operare meglio di quella statale. Difatti, se da un lato, la vicinanza dell'ente territoriale all'interesse curato può contribuire – in via di principio e in linea astratta – a meglio analizzare portata, contenuti e finalità degli interessi pubblici e privati coinvolti nell'azione amministrativa; dall'altro lato, essa può nuocere alla imparzialità ed alla trasparenza, poiché la continuità tra pubblico amministratore ed amministrato non facilita certamente l'assunzione di decisioni che, se di particolare rilevanza sociale ed economica, esigono, al contrario, la necessaria distanza e netta distinzione di ruoli”.<sup>16</sup>

Per altro verso, a riprova, è noto che le Regioni italiane cd. a statuto speciale, dove infatti gli spazi di autonomia istituzionale, amministrativa e finanziaria sono davvero molto ampi, al punto che è possibile considerare, perlomeno alcune di queste regioni, quasi come degli “Stati federati” all'Italia, presentano quasi tutte notevoli “*anomalie*” di gestione della propria autonomia così ampia riconosciuta. Sicché, si può ben dire che, a tutta ragione, sia stato già sperimentato, con esiti *in toto*

<sup>15</sup> E' ribaltata agli onori della cronaca la straordinaria pendenza delle controversie in materia di riparto delle competenze tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale: dal 2002 al 2013 ben 1.647 sentenze sono state emanate per dirimere davvero indistricabili conflitti di competenza dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (sul punto, segnatamente, cfr. G. TROVATI, *Lo scontro centro-periferia moltiplica la spesa pubblica*, in *Il Sole 24Ore*, Milano, del 10 settembre 2012, p. 10).

<sup>16</sup> Così L. IEVA, *Riflessioni sul principio di “sussidiarietà” nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Riv. amm.*, Ieri, Roma, n. 1-2, 2001, p. 81 ss e, in part., p. 93.

negativi, come l'attribuzione di un'eccessiva autonomia ad enti infra-statali si traduca in un parimenti eccessivo incremento di spesa pubblica, non giustificabile né sopportabile per lo Stato unitario.

Intanto, con una dimostrata scarsa lungimiranza e quindi con "un po' di ritardo", il ceto degli imprenditori italiani, riuniti annualmente a Cernobbio, amena località sul lago di Como, nel settembre dell'anno 2013, è riuscito or dunque a condannare la "deriva federalista", che invero – a dir loro – ha soltanto moltiplicato inutilmente le burocrazie locali e duplicato il prelievo tributario (che si è sovrapposto a quello statale), ed hanno quindi auspicato un ritorno alla funzione unitaria e di sintesi dello Stato.<sup>17</sup>

Dobbiamo tutti ammettere che una delle vere cause del cattivo funzionamento delle istituzioni e dell'amministrazione pubblica in Italia, in realtà, è proprio rappresentata da quello che potremmo definire come "localismo", ossia l'eccessivo decentramento verso le Regioni e gli enti locali territoriali. Più specificamente, è un impossibile cd. pseudo-federalismo (amministrativo, istituzionale, fiscale, che sia), il quale ha invero avuto il demerito di frammentare, oltre il tollerabile, l'originaria macchina amministrativa in particolarismi, ciò che ha generato una corposa spesa pubblica inutile, volta per lo più – peraltro in un contesto di debolezza endemica dei partiti – a radicare il consenso elettorale a livello locale, secondo vecchie logiche di "lotta" politica, appagando piccole (ma numerosissime) clientele, che risultano purtroppo per lo più essenziali (dato lo scarto minimo tra gli schieramenti politici) per vincere la competizione politica, anche per il livello superiore regionale e nazionale.

Tuttavia – ribadiamo – parlare di federalismo in Italia è del tutto fuorviante, stante la limitatezza del territorio, peraltro suddiviso in (troppe) ben venti regioni, talune di modestissime dimensioni, a fronte di realtà federali come gli Stati Uniti (o, guardando all'Europa, la Germania, che comunque ha un ordinamento interno molto più simile ad un sistema regionale, che federale *stricto sensu*), nonché considerato il processo di unificazione europea, che fa dell'Italia, unitariamente considerata, di per sé, una regione dell'Europa.<sup>18</sup>

Motivo per cui, trattare di una "questione federale" in uno Stato – comunque sia – già unitario, che peraltro non presenta grossi problemi etno-antropologici al suo interno, è improprio ed erroneo, in quanto è semplicemente *de facto* impossibile e, or dunque, parlarne a più riprese si è tradotto, nella migliore delle ipotesi, in una inutile perdita di tempo e, nella peggiore delle ipotesi, nell'adozione di estemporanee misure risultate poi solo dispendiose finanziariamente.

Per quel che rileva, ai nostri fini, va osservato che la impossibilità di concepire uno Stato federale in Italia è testimoniato dal fatto che le riforme costituzionali ed amministrative che si sono mosse in una siffatta direzione hanno determinato una pluralità di centri decisionali politico-amministrativi inutili e conflittuali.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Cfr. la notizia stampa data da D. DI VICO, *Imprenditori delusi, addio al federalismo*, in *Corriere della sera*, del 9 settembre 2013, p. 5.

<sup>18</sup> I processi federativi si manifestano per unire entità statuali troppo piccole, politicamente insignificanti, in aggregati più grandi. La Repubblica italiana conta un territorio troppo piccolo, neanche paragonabile a quello medio di uno Stato degli USA, che preclude *in nuce* qualsiasi discorso di articolazione federale, con ampi spazi di autonomia, per il semplice motivo che non ne avrebbe proprio alcun senso, né in chiave di efficienza istituzionale, né in prospettiva demo-politica. Una locuzione quella di "federazione", che è nata per unire e non per dividere. Difatti, etimologicamente *foedus* sta per "alleanza" o "unione" di più soggetti in un unico organismo strutturato. Storicamente tutti i processi federativi si sono sviluppati per unificare entità statuali e non certo per dividere o separare. A tal ultimo proposito, si è sempre parlato, più propriamente, di riconoscimento delle vocazioni "regionali" presenti all'interno degli Stati unitari, quale concessione per un migliore assetto istituzionale, in grado di tutelare le pur apprezzabili comunità e tradizioni locali.

<sup>19</sup> I ricorsi alla Corte costituzionali, per contrasto di competenze tra Stato e Regioni, hanno raggiunto un livello ragguardevole, per nulla rapportabile a quello *ante* riforma L. cost. n. 3 del 2001.

Non v'è chi non veda come il tentativo di federalismo italiano si sia tradotto in un formidabile duplice meccanismo di:

a) spreco delle risorse pubbliche a tutti i troppi e ridondanti livelli istituzionali (statale, regionale, provinciale, comunale, etc.);

b) inconcludenza decisionale, quasi facendo a gara i vari centri di potere pubblico nell'ostacolarsi a vicenda.

Difatti, vengono inseguiti e preferiti *interessi particolari* di piccole comunità, a discapito degli *interessi generali* del Paese.

Per ora, sta di fatto che già l'attuale disaggregazione e farraginosità dell'assetto istituzionale e politico determina confusioni di competenze, sperperi e perdite di tempo. Coloro che ne pagano le enormi conseguenze negative sono: a) le imprese, che non riescono evidentemente a fronteggiare un quadro normativo dell'economia nient'affatto uniforme e poco chiaro;<sup>20</sup> b) i cittadini destinatari di funzioni pubbliche ed utenti fruitori di servizi pubblici, che hanno visto pochi miglioramenti e molte complicazioni.

## 2.2 L'erronea riforma dello statuto giuridico del personale pubblico.

Altro formidabile errore è stato quello della cd. privatizzazione o, altrimenti detta, contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, stabilita dalla legge delega n. 421 del 1992, poi attuata dal d.lgs n. 29 del 1993, successivamente modificata dai decreti delegati del 1998, infine raccolta nel (parziale) testo unico del d.lgs n. 165 del 2001, più volte peraltro modificato ed integrato, da ultimo, dalla legge n. 15 del 2009 e dal d.lgs n. 150 del 2009.

Invero, il celebre "*Rapporto Giannini*",<sup>21</sup> la cui rilettura appare esercizio necessario per chiunque si accinga a por mano a qualsivoglia riforma della P.A. italiana, già dagli anni Settanta del secolo scorso indicava, con una minuziosa analisi storica e dovizia di particolari, quali fossero i mali della pubblica amministrazione italiana.

Rimasto però per molti anni inascoltato, è stato più recentemente travisato, come è infatti avvenuto con la vicenda della cd. privatizzazione del regime giuridico degli impiegati pubblici, che suggerita dal predetto rapporto come auspicabile, ad esclusione dei dirigenti e dei funzionari,<sup>22</sup> è stata

<sup>20</sup> Parrebbe che, a fronte di un ordinamento giuridico multilivello qual è già l'attuale, un'impresa nazionale si ritrovi costretta ad avvalersi di tanti consulenti e professionisti quante sono le Regioni italiane. Può mai essere sostenibile un simile assetto, soprattutto nel contesto di una economia globale? Non è sufficiente la complessità del mercato globale? E' poi così necessario differenziare (o articolare) all'interno del nostro Stato l'ordinamento giuridico, se poi a livello europeo e comunitario si insegue l'omogeneizzazione dei diritti?

<sup>21</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro amm.*, Giuffrè, Milano, 1979, sez. II, p. 2667 ss, nonché pubblicato in *Foro. it.*, Zanichelli, Bologna, 1979, V, p. 290 ss. Inoltre, cfr. S. CASSESE, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsos, Milano, n. 1, 2000, p. 99 ss.

<sup>22</sup> In tal senso, per l'appunto, cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, cit., p. 2682-2683 per il quale: "alcuni dei dipendenti pubblici aggiungono al rapporto di servizio un rapporto d'ufficio, quando divengono titolari di un organo dello Stato, e in tale qualità agiscono con atti autoritativi di pubblico potere: sono le persone attraverso le quali si esprimono le potestà pubbliche. Vi è dunque una fascia di pubblici dipendenti che hanno uno status speciale, per essere, in atto o in potenza, i portatori delle potestà pubbliche", dunque: "C'è allora da chiedersi se un'altra strada percorribile non sia quella di privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio della potestà pubblica, conservando come rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro ai quali tale esercizio è affidato o affidabile, cioè gli attuali direttivi e dirigenti". Lo stesso Giannini, in altra sede, rilevò la negatività di una concezione pan-pubblicistica del rapporto di pubblico impiego esteso anche a coloro che svolgono mansioni materiali, esprimendosi a favore della privatizzazione di questa parte del personale pubblico, a esclusione dei dirigenti e dei



invece realizzata per tutte le figure professionali con esiti esattamente contrari alla *ratio* per la quale è stata pensata,<sup>23</sup> talché oggi se ne auspica, da parte di molti, un ripensamento con un ritorno al passato e con una perdita di tempo di circa venti anni sul ruolino di marcia verso l'innovazione nella P.A.<sup>24</sup>

Mentre, dal canto suo, la giurisprudenza, per fortuna, ha avuto modo di sottolineare le numerosissime diversità, finanche ontologiche, esistenti tra il lavoro pubblico ed il lavoro privato.

Più specificamente, le sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione (sent. n. 1807 del 2003<sup>25</sup>) e (dopo però averla giudicata costituzionalmente legittima) anche la Corte costituzionale (sent. n. 146

funzionari. In tal senso, cfr. M.S. GIANNINI, (voce) *Impiego pubblico. a) Profili storici e teorici*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 293 ss e, in part., p. 305, il quale, a conclusione della sua profonda analisi, rileva come la assimilazione del pubblico impiego al lavoro privato, possa contribuire a far: "emergere in tutta la sua chiarezza il problema dei funzionari direttivi, per i quali indubbiamente occorrerà una normativa del tutto particolare".

<sup>23</sup> Così R. CHIARINI, *Le ragioni di un cambiamento: la riforma dell'impiego pubblico in Italia*, in *Riv. it. scienza pol.*, il Mulino, Bologna, n. 2, 2005, p. 289 ss e, in part., p. 307-308, la quale mirabilmente ha osservato: "l'avvicinamento al settore privato, attraverso la piena contrattualizzazione del rapporto d'impiego pubblico, trascura una ovvia diversità di condizioni in cui essa si svolge e delle logiche di azione che muovono gli attori. La contrattazione nel settore pubblico riproduce solo fittiziamente la dinamica della contrattazione nelle imprese private [...]. Di conseguenza, l'assenza di un contesto di mercato, la non esposizione alla concorrenza, la possibilità di eludere i vincoli di bilancio, le speciali garanzie occupazionali per i dipendenti e, soprattutto, la natura politica della parte datoriale, rappresentano condizioni strutturali e istituzionali del tutto diverse da quelle presenti nel settore privato [...] che certamente accrescono la vulnerabilità del datore pubblico di fronte alle pressioni delle organizzazioni sindacali". Si sono pronunciati sulla deludente privatizzazione del lavoro pubblico *ex multis*: S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Corr. giur.*, Ipsoa, Milano, n. 4, 1993, p. 401 ss; L. IEVA, *Giudice amministrativo e progressioni interne di carriera*, in *Funzione pubblica*, Ipzs, Roma, n. 3, 2004, p. 207 ss; A. POZZI, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego tra illusioni e delusioni. Dalla legge 421/1992 al d.l. n. 1338/2011*, in *Giustizia amm.*, Consiglio di Stato, Roma, n. 10, 2011 [www.giustizia-amministrativa.it]; L. BUSICO, *Brevi riflessioni a 20 anni dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego*, in *LexItalia*, Giuriconsult, Palermo, n. 11, 2012 [www.lexitalia.it].

<sup>24</sup> E' quanto auspicato da A.M. PETRONI, *Le riforme della pubblica amministrazione in Italia: una valutazione*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsoa, Milano, n. 5, 2013, p. 537 ss con precipuo riferimento alla dirigenza, ma già in precedenza A. ROMANO, *Un (eterodosso) auspicio di una almeno parziale controriforma*, in *Lav. pubbl. amm.*, Giuffrè, Milano, n. 2, 2003, p. 265 ss ha auspicato la riconduzione nell'alveo pubblico del personale dirigenziale e di quello direttivo (in particolare, quello già IX ed VIII q. f.), che esplica propriamente le funzioni pubbliche; mentre resta possibile il regime privatistico soltanto per il residuale personale, che non esercita funzioni pubbliche, bensì soltanto mansioni lavorative di collaborazione e di supporto. Ha notato P. VIRGA, *Ripristinare le qualifiche e rivalutare i "quadri"*, in *Giustizia amm.*, Ipzs, Roma, n. 7-8, 2001, p. 859 ss che la cd. contrattazione collettiva, dopo il d.lgs n. 29 del 1993 succ. mod., ha: "umiliati e delegittimati i "quadri intermedi", che sono invece il nerbo dell'amministrazione". D'altro canto, Santi ROMANO, (voce) *Funzionario*, in *Digesto it.*, vol. XI, Utet, Torino, 1892-1898, p. 938 ss, osservava: "Lo Stato [...] deve nell'esercizio delle sue funzioni, necessariamente servirsi di organi che lo rappresentino, cioè di funzionari. Senza di essi, poiché la sua volontà è in sostanza volontà degli uomini, lo Stato non potrebbe possedere, e tanto meno dichiarare ed attuare una sua propria volontà. Da ciò sorge che l'idea di Stato implica necessariamente quella di pubblico funzionario: pubblico funzionario è da un lato colui, la cui volontà, manifestata con date forme, sotto date condizioni e in una sfera ben delimitata di competenza costituisce o concorre a costituire la volontà dello Stato, e, dall'altro lato, colui ch'è incaricato di eseguire tale volontà, quando essa è diretta al conseguimento di un *fine pubblico* [...]". In materia, cfr. anche R. CAVALLO PERIN, *Le ragioni di un diritto ineguale e le peculiarità del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 2003, p. 119 ss e C. DE FIORES, *"I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione" ?*, in *Dir. pubbl.*, il Mulino, Bologna, n. 1, 2006, p. 149 ss.

<sup>25</sup> Cass. civ., sez. un., 6 febbraio 2003 n. 1807, in *Giur. it.*, Utet, Torino, n. 6, 2003, p. 1244 ss e, in part. p. 1245: "Esiste certamente una spiccata specialità della disciplina del rapporto di lavoro pubblico "contrattualizzato", data dal sistema delle fonti concorrenti (la legge e il contratto, ma anche gli atti organizzativi, normativi o amministrativi); dal procedimento di formazione dei contratti collettivi di settore e dal sistema di selezione dei soggetti contrattuali; dalla natura giuridica e dagli effetti peculiari dei contratti collettivi; dalla stipulazione del contratto di lavoro con soggetti scelti all'esito di procedimenti amministrativi; dalla sensibile deviazione rispetto a regole fondamentali del lavoro privato [...]. Queste peculiarità di disciplina sono, quindi, tali da collocare il rapporto suddetto a metà strada tra il modello

del 2008<sup>26</sup>) hanno cercato di individuare i fattori che rendono assolutamente speciale il lavoro pubblico, che è e rimane irriducibile alla sola regolamentazione di diritto privato, in tal modo recuperando alcune posizioni invero fin dall'inizio rappresentate dalla celebre e lungimirante pronuncia dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato reso sullo schema del d.lgs n. 29 (parere n. 146 del 1992<sup>27</sup>).

Invero, la cd. privatizzazione o contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico ha soltanto generato confusione negli uffici pubblici, resa precaria la dirigenza pubblica, consentito progressioni in carriera scriteriate del personale,<sup>28</sup> favorito l'instaurazione di rapporti di lavoro precari (cd. flessibili), dato largo alle rivendicazioni, il più delle volte immaginarie, di mansioni superiori di fatto svolte ed incrementato il potere negoziale del sindacato,<sup>29</sup> che però purtroppo non sempre è stato esercitato in modo propulsivo e migliorativo dell'efficienza della P.A., anzi, al contrario, come ha ben osservato Sabino CASSESE: "Il potere esecutivo è inefficiente, oltre che per debolezza e breve durata dei governi, anche per difetti dell'amministrazione. Questa è sotto assedio sindacale. Ciò impedisce di introdurre valutazione, incentivi e disincentivi o sanzioni".<sup>30</sup>

---

publicistico e quello privatistico (in questo senso si è espressa la Corte costituzionale nelle sentenze n. 313 del 1996 e n. 309 del 1997)".

<sup>26</sup> Corte cost. 16 maggio 2008 n. 146, in *LexItalia.it*, Giuriconsult, Palermo, n. 5, 2008: "Malgrado la progressiva assimilazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con quello alle dipendenze dei datori di lavoro privati, sussistono ancora differenze sostanziali che rendono le due situazioni non omogenee. Per tale motivo è da ritenere ammissibile una disciplina differenziata del rapporto di lavoro pubblico rispetto a quello privato, in quanto il processo di omogeneizzazione incontra il limite della specialità del rapporto e delle esigenze del perseguimento degli interessi generali. La pubblica amministrazione, infatti, conserva pur sempre [...] una connotazione peculiare, essendo tenuta al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa".

<sup>27</sup> C.d.S., Ad. Gen., parere 31 agosto 1992 n. 146, in *Foro it.*, Zanichelli, Bologna, 1993, III, p. 4 ss, secondo il quale esiste una: "diversità ontologica che distingue il lavoro privato dall'impiego pubblico", per cui: "la cd. privatizzazione, se intesa come totale unificazione della disciplina dell'impiego pubblico e del lavoro privato, non appare possibile, anche alla luce delle disposizioni costituzionali in materia (art. 28, 97, 100, 103, 113)", difatti: "vi saranno sempre [...] molti aspetti per i quali la disciplina dell'impiego pubblico risulterà per sua natura differenziata da quella del lavoro privato"; segnatamente: "in un gran numero di casi la "prestazione lavorativa" richiesta al dipendente pubblico consiste, in tutto o in parte, nell'esercizio di pubbliche funzioni", in un simile contesto: "pare impossibile ridurre la posizione soggettiva della pubblica amministrazione ad un mero interesse economico-privatistico a conseguire l'effettuazione della prestazione lavorativa da parte del dipendente; laddove è preminente l'interesse, publicistico e generale, al corretto esercizio delle pubbliche funzioni a vantaggio della collettività", inoltre è possibile osservare che: "anche quando la prestazione lavorativa non comporta l'esercizio, in alcuna forma, di pubbliche funzioni, sta di fatto che la pubblica amministrazione opera per il conseguimento di interessi che trascendono la soggettività delle persone fisiche che ne hanno *pro tempore* la rappresentanza". Conclude il Consiglio nel senso che: "la "privatizzazione" generale, astratta e globale del pubblico impiego [...] non è obiettivamente possibile, giacché né con interventi puramente nominali né con la contrattualizzazione, si può alterare la sostanza di rapporti giuridici, i quali traggono la loro qualificazione dalla natura pubblica degli interessi che vi sono implicati, dai connessi poteri dell'ente pubblico datore di lavoro e dalle stesse strutture in cui sono inseriti".

<sup>28</sup> Sul punto, *amplius*, cfr. L. IEVA, *L'illegittimità e la nullità delle pseudo-procedure di riqualificazione del personale nel pubblico impiego*, in *Riv. amm.*, Ieri, Roma, n. 6/7, 2003, II, p. 649 ss; nonché L. IEVA, *La giurisdizione del giudice amministrativo sulle procedure concorsuali interne nel pubblico impiego contrattualizzato*, in *Foro amm.-C.d.S.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 2004, II, p. 243 ss.

<sup>29</sup> Sul ruolo del sindacato nell'amministrazione italiana, *amplius*, cfr. B.G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 2003. Sul punto, cfr. i classici studi di O. RANELLETTI, *I sindacati e lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 2006, p. 125 ss (ripubblicazione di un saggio del 1920) e di V.E. ORLANDO, *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 2006, p. 162 ss (ripubblicazione di un saggio del 1924). Inoltre, cfr. S. BATTINI, *Le fonti della disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni: da una regolamentazione unilaterale all'altra ?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, n. 3, 2007, p. 627 ss.

<sup>30</sup> Così S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 53.

Tant'è – continua Cassese – che va pure considerato che: “Nonostante gli sforzi di modernizzazione, a livello costituzionale e a livello amministrativo, il rendimento delle istituzioni pubbliche non è migliorato. Vi sono, anzi, segni di declino”, le cause di tutto ciò non risiedono, per l'illustre autore, soltanto nella struttura intrinseca dello Stato o nella sua classe dirigente, bensì anche in fattori estrinseci tra cui: “[...] il ruolo frenante dei sindacati, pronti a far sentire il loro peso, ma non ad assumersi le responsabilità che incombono sulle grandi organizzazioni collettive”.<sup>31</sup>

Al contrario, bisogna ritornare al lucido pensiero di Max WEBER (autore ingiustamente bistrattato da una certa corrente di pensiero nell'ambito degli studi aziendalisti), soprattutto a quella parte della sua dottrina che dobbiamo ritenere ancora assolutamente valida e che predica la necessità di avere a disposizione, nelle burocrazie, *funzionari preparati*.

Segnatamente, ha osservato Weber che, alle organizzazioni statuali del passato, si contrappone oggi: “[...] la trasformazione della moderna burocrazia in un corpo di lavoratori intellettuali altamente qualificati, dotati di una preparazione specialistica maturata nel corso di lunghi anni di studio e provvisti di un onore di ceto particolarmente sviluppato nell'interesse della propria integrità”. Motivo per cui, senza un corpo di burocrati altamente qualificati: “[...] saremmo fatalmente esposti al pericolo di una terribile corruzione e di un filisteismo generalizzato e ne risulterebbe minacciato anche il funzionamento puramente tecnico dell'apparato statale, la cui importanza per l'economia [...] è costantemente aumentata e aumenterà ancora”.<sup>32</sup>

Ed è proprio quanto è accaduto in Italia da quando si è rinunciato a far attenzione ai metodi di reclutamento e di progressione in carriera dei pubblici funzionari e degli impiegati della pubblica amministrazione.

Ecco che, per tali motivi, è indispensabile, come ricordato sempre da Cassese,<sup>33</sup> che, nell'amministrazione pubblica venga introdotta la *meritocrazia* attraverso alcuni punti chiave, tra cui: i concorsi selettivi, la stabilità degli impiegati, la costruzione di una carriera per titoli e l'introduzione di fattori di modernizzazione degli apparati, quali l'informatizzazione delle procedure.

---

<sup>31</sup> Così S. CASSESE, *L'evoluzione recente dello Stato italiano*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsa, Milano, n. 6, 2004, p. 671 ss e, in part., p. 673.

<sup>32</sup> Così Max WEBER, *La politica come professione* (1919), in M. WEBER, *La scienza come professione. La politica come professione*, Mondadori, Milano, 2006, p. 68-69.

<sup>33</sup> Cfr. S. CASSESE, *Meno Stato e più Stato. Qualche idea per la modernizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsa, Milano, n. 7, 2013, p. 685 ss. Inoltre, *amplius*, cfr. S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Edit. Scient., Napoli, 2007, in part. p. 22, il quale dopo aver ricordato, nella propri analisi, come durante la Rivoluzione francese: “La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 proclama che tutti i cittadini possono essere ammessi a tutti gli impieghi pubblici secondo le loro capacità e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti”, conclude, ribadendo che (p. 34): “Il riconoscimento del merito nell'accesso e nella carriera e la stabilità nella funzione sono strumenti essenziali per assicurare efficienza all'amministrazione, eguaglianza ai cittadini, equilibrio tra i poteri. Questi principi vanno rispettati: quando c'è bisogno di personale, vanno banditi concorsi, non lasciato formare un esercito di avventizi; quando sono stati scelti e nominati i migliori, non bisogna tralasciare di valutarne le prestazioni, promuovendo chi lo merita; una volta promossi i migliori alle cariche più alte, queste non vanno rese precarie: chi le ricopre sarà sottoposto a sua volta a giudizio e, in caso di conclusione negativa, allontanato”.

### 2.3 L'erroneo e caotico apparato legislativo e l'inefficienza della giustizia.

In Italia, ha affermato Bernardo Giorgio MATTARELLA l'assenza di una scienza della legislazione è stata la causa della presenza di una legiferazione disordinata, unitamente alla concezione tradizionale della: "scienza giuridica [...] come studio del diritto fatto e non di come si fa il diritto".<sup>34</sup>

Michele AINIS,<sup>35</sup> dal canto suo, ci ha mostrato, in tempi più recenti, come la cd. ipertrofia delle leggi: "[...] innesca un'infezione che via via erode ogni residuo margine di prevedibilità del diritto [...]" e, quindi, la cd. legge oscura finisce per conferire una sorta di: "[...] delega in bianco nei confronti degli organi che sono poi chiamati a darle applicazione: i magistrati quindi, ma anche l'insieme dei pubblici impiegati", da qui orbene nasce quell'insidioso senso di generale disaffezione per il diritto e per le regole, che dunque: "[...] apre il varco alla legge del più forte, al sopruso, alla prevaricazione".

Epperò, lo sviluppo economico dipende in gran parte, per così dire, dall'ambiente sociale e giuridico, nel quale esso si pretende debba poter prender piede.<sup>36</sup>

L'inefficienza dell'ordinamento della giustizia in Italia, poi, fatto invero di una prassi e di un diritto processuale,<sup>37</sup> che disegna procedure di gestione del contenzioso lunghe e burocratiche, con nessuna informatizzazione sostanziale, ed un numerosissimo carico giudiziario pendente, costituisce un ulteriore macigno da troppo tempo, che mina alle fondamenta il sistema economico del Paese.

Sul versante dell'efficienza del cd. sistema giustizia, possiamo essenzialmente ricordare come l'allora Presidente della Suprema Corte di Cassazione, nell'anno 2009, per la prima volta in un sommo contesto, qual è quello dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, nella sua relazione, avesse lanciato il cd. "allarme giustizia", citando proprio la classifica internazionale sui tempi della giustizia

<sup>34</sup> Così B.G. MATTARELLA, *La debolezza della tecnica legislativa*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsoa, Milano, n. 8, 2006, p. 927 ss e in part. p. 928. Inoltre, cfr. S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, n. 3, 2006, p. 597 ss e, in part., p. 607 ss, ove a proposito dei più innovativi metodi di analisi non giuridica del diritto, si indicato tre nuovi approcci, che dovrebbero entrare a far parte anche nell'analisi strettamente giuridica: "Il primo insegnamento [...] è quello di tenere un atteggiamento meno deferente verso la disposizione normativa. [...] Il secondo insegnamento [...] è quello di concentrarsi (anche) sull'esame della funzionalità delle norme, alla luce di criteri economici e sociali. [...] Il terzo e più importante insegnamento che viene dagli studi non giuridici del diritto è quello di considerare le norme come un sistema in movimento". Sul tema, *amplius*, vedi: M.S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 286 ss; B.G. MATTARELLA, *La debolezza della tecnica legislativa*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsoa, Milano, n. 8, 2006, p. 927 ss; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: Molte, oscure e complicate*, il Mulino, Bologna, 2011.

<sup>35</sup> Così M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Bari, II ed., 2007, in part. p. 20 e 27.

<sup>36</sup> In tali termini, cfr. L. IEVA, *Il lavoratore quale consumatore protagonista dell'economia moderna*, in *Pens. econ. mod.*, Ipem, Pisa, n. 1-2, 2001, p. 37 ss e, in part., p. 57: "l'insieme delle leggi e delle norme che disciplinano il mercato, sotto i suoi diversi aspetti, ma pure la totalità dell'ordinamento giuridico che regola la società nel suo complesso condizionano l'esplicazione delle forze produttive e delle forze lavoro ed indirizzano lo stesso sviluppo economico", per cui: "Più che le aspettative e le decisioni degli operatori economici conta l'ambiente in cui gli stessi operano, ovverosia l'ordinamento giuridico di riferimento ed il territorio nel quale possono competere".

<sup>37</sup> Il diritto processuale civile italiano appare una corsa ad ostacoli posta a chi agisce in giudizio come "attore", onerato com'è di incombenze a pena di decadenza e con scarsi poteri di acquisizione probatoria d'ufficio, anche quando, in quanto privato, non ha alcuna possibilità di accedere ad importanti fonti di prova, che però esistono e stanno a testimoniare la verità dei fatti. Il diritto processuale penale, invece, appare fatto per non giungere mai a sentenza e per agevolare il criminale, che vi ritrova (unitamente al diritto penale sostanziale) ampie possibilità di riuscire indenne da qualsiasi sanzione. Mentre, molto deboli sono gli strumenti di difesa riconosciuti alla "vittima" del reato o di un illecito civile contrattuale o extracontrattuale. Una situazione di tal fatta allontana qualsiasi investitore straniero dal nostro Paese. In definitiva, le regole del processo sia civile che penale sono alquanto farraginose, inutilmente complicate, poco garantiste nei confronti di chi subisce un torto e troppo costose.

contenuta nel rinomato *Rapporto Doing Business*, che la Banca Mondiale<sup>38</sup> redige ogni anno per fornire indicazioni alle imprese sui Paesi in cui è più vantaggioso investire, il quale evidenziava come l'Italia fosse collocata molto in fondo soltanto al n. 156° posto su n. 181 Paesi nel mondo considerati, quanto ad efficienza della giustizia (segnatamente, dopo Angola, Gabon, Guinea, São Tome e prima di Gibuti, Liberia, Sri Lanka, Trinidad).

Le cose non sono nient'affatto cambiate negli anni successivi. Nel *Rapporto Doing Business del 2012* l'Italia è presente solo al 158° posto su n. 183 nazioni considerate; mentre, nel *Rapporto Doing Business del 2013* l'Italia non migliora molto e si ritrova al 155° posto su una lista di n. 185 Paesi (migliori di noi: la Sierra Leone, il Malawi, l'Iraq e la Bolivia).

Una situazione questa che è da sola eloquente e basta più di mille altre parole, di per sé, a giustificare l'elaborazione di qualsiasi iniziativa di politica del diritto utile, come l'introduzione di procedure obbligatorie di mediazione e di conciliazione, preliminari al ricorso propriamente giurisdizionale, che possa favorire concretamente la risoluzione delle controversie, assolutamente fuori dal processo per un buon numero di casi.

### 3.1 Il rimedio di un modello di Stato poco dispendioso e molto efficiente.

Passiamo ora a trattare dei rimedi.

In nostri precedenti studi, abbiamo evidenziato le forti criticità del sistema politico-istituzionale ed amministrativo-burocratico italiano e ne abbiamo suggerito alcune ineludibili riforme,<sup>39</sup> arrivando anche ad ipotizzare l'abolizione delle Regioni,<sup>40</sup> inutili grandi centri di spesa pubblica, proposta quest'ultima invero pure condivisa da molti<sup>41</sup>.

In altri lavori,<sup>42</sup> abbiamo poi messo in luce le manchevolezze della classe dirigente italiana e, quindi, indicato come sia ineludibile creare un *corpus* di dirigenti politici, pubblici, imprenditoriali, etc. all'altezza del loro ruolo, soprattutto attraverso una vera e propria rifondazione del sistema di istruzione scolastico ed universitario.

E' quindi necessario agire su due fronti: il primo (e il più importante) riguarda la riduzione dell'*apparato costituzionale*; il secondo (già però oggetto di forti interventi) concerne la razionalizzazione dell'*apparato amministrativo*.

In sostanza, è necessario creare un'architettura costituzionale ed amministrativa, che abbia un volto ed una coerenza intrinseca, provvedendo ad allocare i centri decisionali e di spesa pubblica in

<sup>38</sup> La Banca Mondiale fa parte delle istituzioni specializzate dell'ONU e comprende due istituzioni internazionali: 1) la [Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo](#) (BIRS) e 2) l'[Agenzia Internazionale per lo Sviluppo](#) (AID), create per lottare contro la povertà e per organizzare aiuti e finanziamenti agli Stati in difficoltà. La sua sede è a [Washington D.C.](#) ed il Presidente è eletto per cinque anni dal consiglio di amministrazione della banca.

<sup>39</sup> Cfr. L. IEVA, *Un'architettura amministrativa razionale come base per una sana finanza pubblica*, in *Amministrazione in cammino*, LUISS, Roma, 4 novembre 2011 [www.amministrazioneincammino.luiss.it].

<sup>40</sup> Cfr. L. IEVA, *Una proposta 'eterodossa': aboliamo le Regioni*, in *LexItalia.it*, Giuriconsult, Palermo, n. 7/8, 2013 [www.lexitalia.it]

<sup>41</sup> Segnatamente, cfr. M. ORICCHIO, *Entia non sunt multiplicanda*, in *LexItalia.it*, Giuriconsult, Palermo, n. 9, 2013 [www.lexitalia.it]. Inoltre, cfr. M. CASTELNOVI (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società geografica italiana, Roma, 2013. Lo studio della "Società geografica italiana" è stato divulgato da S. RIZZO, *Il "sogno" di un'Italia senza Regioni e Province ma con 36 dipartimenti*, in *Corriere della sera*, Milano, 24 luglio 2013, p. 4-5.

<sup>42</sup> Cfr. L. IEVA, *Sulla crisi della classe dirigente italiana*, in *Politica del diritto*, il Mulino, Bologna, n. 1-2, 2013, p. 151 ss.

modo razionale, senza duplicazioni, in modo tale da riuscire a garantire efficacia ed efficienza della decisione e della implementazione delle politiche pubbliche.

Sul punto, in via pregiudiziale, però, va detto che bisogna fare molta attenzione: di ogni modello organizzativo *astratto* istituzionale della Repubblica (come anche per qualsiasi azienda) possiamo avere diverse applicazioni *concrete*, così in breve sintetizzabili: *a*) piena (o ottima); *b*) mediana (o mediocre); *c*) patologica (o pessima). *Deve considerarsi come modello migliore quello la cui applicazione patologica reca minor danno*, in quanto l'attuazione di qualsiasi modello organizzativo (nello Stato, come nell'azienda) non è quasi mai piena, quasi sempre è mediana, in alcuni casi è pessima. Per meglio dire, l'implementazione piena reca danni marginali, mentre l'applicazione mediana reca pochi danni, infine l'applicazione patologica reca molti danni, che sovrappongono qualsiasi vantaggio. Pertanto, non bisogna illudersi che aver pensato ad un buon modello organizzativo, questo di per sé funzionerà. Anzi in Italia, per mille motivi, le riforme ed i modelli di organizzazione ricevono quasi sempre un'applicazione pessima o mediocre.

Di conseguenza, i modelli di organizzazione vanno ben meditati e non si deve escludere in modo autoreferenziale che non possano funzionare a dovere, per cui la loro definizione va tarata anche per far fronte ad eventuali applicazioni patologiche affinché non arrechino troppi danni.

Valutazione quest'ultima invero assolutamente trascurata da chi ha predicato e poi realizzato, tra il 1997-1998 a livello di legislazione ordinaria e poi nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V, il cd. trasferimento o "conferimento" di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni ed agli altri enti locali territoriali.

Pertanto, con riferimento allo Stato italiano, bisogna ridisegnare le funzioni ed i soggetti deputati a svolgerne i vari compiti. Se poi sul versante politico-istituzionale, vanno assolutamente ridotti i soggetti e le cariche politiche, soprattutto a livello locale; sul versante amministrativo-burocratico, è indispensabile pensare a strutture specifiche incaricate di gestire macro-materie.

In tal modo, sarà possibile sopprimere i cd. enti inutili ed eliminare le duplicazioni di attività e le sovrapposizioni di competenze.

E' però essenziale stabilire una riappropriazione di competenze dall'ente locale allo Stato od all'ente pubblico istituzionale od agenzia nazionale, in quanto ha certamente fallito l'eccessivo decentramento verso le Regioni e gli enti locali, operato alla fine degli anni Settanta nella materia sanitaria (legge n. 833 del 1978),<sup>43</sup> così come il relativamente più recente pseudo-federalismo amministrativo (leggi n. 59 e 127 del 1997, d.lgs n. 112 del 1998) o fiscale (legge n. 42 del 2009),

<sup>43</sup> Sul punto, cfr. L. IEVA, *Una 'eterodossa' proposta: aboliamo le Regioni*, cit., il quale ha notato come: "[...] la spesa pubblica è esplosa, nel nostro Paese, subito dopo la creazione delle Regioni ed, in particolare, con la riforma del cd. Servizio Sanitario Nazionale avvenuta ad opera della legge n. 833 del 1978, la quale, da un lato, ha soppresso gli Istituti nazionali di assistenza sanitaria, come l'INAM (per il settore privato) e l'ENPAS (per il settore pubblico) e, dall'altro lato, ha dato origine alle USL comunali, poi ASL regionali, frammentando la competenza sanitaria in una miriade di *enti pubblici locali*, con una fortissima moltiplicazione di apparati, di costi, di clientele e di sperperi". Nella stessa direzione, con maggiore approfondimento, cfr. M. ORICCHIO, *Entia non sunt multiplicanda*, cit., il quale ha osservato come: "Gli episodi di malversazione di danaro pubblico maturati in quasi tutti i consigli regionali d'Italia venuti in emersione negli ultimi tempi ne danno ampia conferma sicché c'è da chiedersi se il nostro Paese possa sopportare ulteriormente, sotto il profilo socio-economico-istituzionale, il mantenimento in vita delle costose assemblee regionali impegnate ad emanare leggi singolari o di scarso rilievo sociale ampiamente sostituibili con atti amministrativi e se, soprattutto, tale situazione sia sostenibile nell'ambito di un sistema di gerarchia delle fonti che vede già accanto alla legge statale, quale fonte primaria, una sempre più ampia normativa comunitaria tesa a creare uno "spazio giuridico comune europeo". In tale contesto la riforma del titolo quinto della Costituzione ben può definirsi "antistorica" in quanto all'alba del terzo millennio ha incentivato il localismo, mentre la globalizzazione economica corre verso ordini di grandezze molto maggiori e sovranazionali sicché le regioni sono rimaste troppo piccole per legiferare seriamente e troppo grandi per svolgere efficacemente funzioni amministrative, non comprendendo realtà omogenee tanto da essere efficacemente definite "conchiglie vuote sul piano identitario" !".

che dir si voglia, ha pure fallito sul nascere e pare inattuabile, attesa la presenza – come già detto – dell'attuale abnorme *stock* di debito pubblico.<sup>44</sup>

In fondo, la cd. regionalizzazione si è tradotta in un immaginifico strumento di riproduzione ridondante di enti e di "poltrone". Per esprimere ciò che intendiamo dire è possibile fare un esempio molto eloquente. Un *ente nazionale*, qual è l'INPS (il fondamentale ente di previdenza sociale italiano) ha, come organi centrali, un presidente, un direttore generale, un consiglio di indirizzo, un collegio dei sindaci. Un *ente regionale*, come l'ARPA (il fondamentale ente regionale in materia di tutela ambientale), ha sì un presidente, un direttore generale, un consiglio di amministrazione ed un collegio dei revisori dei conti. Ma – attenzione – se l'ente nazionale è uno per tutta l'Italia, di enti regionali ne esistono ben venti e, quindi, per ogni fattispecie di ente, anziché un presidente ve ne sono venti, inoltre, anziché un direttore generale, ve ne sono venti e, ancora, anziché un consiglio ve ne sono venti e, infine, anziché un collegio di revisione ve ne sono venti.

Ecco che quindi la cd. regionalizzazione si sostanzia in un formidabile meccanismo di moltiplicazione alquanto inutile di enti e di cariche pubbliche, infatti in luogo di soli quattro organi di amministrazione centrali (che, a loro volta, possono essere monocratici o collegiali, a seconda dei casi), ve ne sono ben ottanta regionali ! Ma tutto questo perché deve accadere ? Nell'esempio fatto, forse la materia della tutela ambientale non potrebbe essere ugualmente meglio curata a livello nazionale con un unico ente, che poi magari si dirami, con strutture periferiche snelle, se necessario, a livello regionale e provinciale come l'Inps o qualsiasi altro ente nazionale ?

Imporre costi standard come soluzione per ridurre la spesa pubblica per i tanti centri di spesa regionali ? Basta creare un ente nazionale, anziché avere venti (o più) centri di spesa regionali ! Diversamente opinando, non appare in concreto pensabile come si possa costringere enti di diritto e di fatto *in toto* autonomi e collocati in diverse parti della Nazione, a convergere su un parametro univoco.

In definitiva, dunque, per poter avere un apparato burocratico non elefantico, poco costoso ed efficiente, appare ineludibile ritornare al ruolo centrale dello Stato !

Tutto questo significa che bisogna accantonare ogni velleitaria deriva federalista o comunque sia di inutile divisione e di frammentazione del quadro istituzionale ed amministrativo interno, per prediligere soluzioni organizzative meno dispendiose, che passano irriducibilmente per l'abolizione sia delle Regioni che delle province per come oggi noi le conosciamo.

La Repubblica deve impennarsi su due livelli fondamentali: il primo (basso) sarà costituito dai *poteri locali* (di lunga tradizione, risalente all'età moderna) rappresentati dalle città e dai comuni,<sup>45</sup> il

---

<sup>44</sup> Sul punto, cfr. L. IEVA, *Sulla crisi della classe dirigente in Italia*, cit., in part., p. 154-155: "L'unica riforma costituzionale realizzata, quella del cd. Titolo V Cost., ad opera della legge cost. n. 3 del 2001 – che in sostanza ha finito soltanto per imprimere un più incisivo *localismo*, assecondando comunque le istanze di taluni partiti politici – ha sortito il solo effetto di moltiplicare a dismisura i centri decisionali delle politiche pubbliche, senza però migliorarne la qualità, se non in pochi casi isolati, e, quel che è peggio, senza alcun fattivo coordinamento, come sta a testimoniare l'aumento esponenziale del contenzioso davanti alla Corte costituzionale incardinato per dirimere talvolta indistricabili conflitti di competenza tra Stato e Regioni [...]"; continua l'autore: "Una delle cause del cattivo funzionamento delle istituzioni in Italia, in realtà, è proprio rappresentato da un impossibile cd. federalismo, il quale ha avuto il demerito di frammentare, oltre il tollerabile, la macchina amministrativa in particolarismi, che generano una corposa spesa pubblica, praticamente inutile e volta per lo più – peraltro in un contesto di debolezza dei partiti – a radicare il consenso elettorale a livello locale, appagando piccole (ma numerosissime) clientele, che risultano essere essenziali per vincere la competizione politica, anche per il livello superiore regionale e nazionale".

<sup>45</sup> I *Comuni* di dimensione più piccola rispetto alle *Città* devono avere un ordinamento semplificato. Inoltre, i comuni con meno di 2.000/3.000 abitanti non possono che costituire frazioni di comuni più grandi vicini con i quali vanno fusi. Strumenti quali l'unione dei comuni o similari, che si basano sull'aggregazione volontaria di talune attività di interesse comune non risultano efficienti.

secondo (alto) dal *potere supremo* (di conio Seicentesco) dello Stato nazionale, federato con l'Unione europea. Nel mezzo non possono che esserci soltanto delle entità intermedie quali le *province amministrative* (o dipartimenti, alla francese), con a capo il Prefetto, con la funzione esclusiva di decentramento dei ministeri, agenzie ed enti pubblici centrali. Per converso, le Regioni devono tornare ad essere né più né meno che semplici entità geografiche e statistiche di ripartizione del territorio unitario, le quali tutt'al più possono contemplare assemblee temporanee e provvisorie formate dai rappresentanti delle città e dei comuni (e/o delle province) ed avere esclusivamente limitate funzioni di indirizzo e di programmazione territoriale, turistica ed ambientale, nonché in materia di istruzione e formazione professionale.

In caso contrario, laddove si preferisse continuare a mantenere un iper-apparato politico-istituzionale, stante la "concorrenza", non solo economica, ma anche istituzionale e socio-culturale, oramai di tipo globale, il "declino" sociale, economico e politico-amministrativo può ben divenire una ineluttabile conseguenza dell'ignavia dei governanti e dei governati e condurre alla dissoluzione dello Stato e della sovranità dell'Italia, che potrebbe tornare perlomeno di fatto, se non formalmente, frammentata e schiava delle altre potenze europee, in una situazione molto analoga a quella precedente l'unificazione della Nazione avvenuta (solo) circa un secolo e mezzo fa nel 1861.

### 3.2 Il rimedio della formazione di una classe dirigente all'altezza e della introduzione della meritocrazia.

In approfonditi studi, il sociologo Carlo CARBONI, studioso delle *élites* dirigenti, ha messo evidenza come oggi: "La nostra élite appare una classe dirigente mediocre e, nel complesso, inadeguata a gestire le sfide del mercato e della democrazia che ci stanno di fronte [...]. Insomma, a governare oggi il paese non sarebbero "i migliori" ma i "ricchi e i raccomandati".<sup>46</sup> Tutto ciò, peraltro, secondo il Carboni, in un quadro istituzionale ed economico fatto di cd. rapporti opaci in troppi ambiti della cosa pubblica.<sup>47</sup>

Sul punto, invero, già Vilfredo PARETO (1848-1923), nel suo "*Manuale di economia politica*", aveva elaborato una particolare teoria, che ha riscosso molta condivisione, secondo cui: "[...] la società ci appare come una massa eterogenea e con gerarchia dei suoi componenti", motivo per cui: "[...] la società è sempre governata da un piccolo numero di uomini, da una *élite*, anche quando pare avere una costituzione assolutamente democratica".<sup>48</sup>

In ogni società umana, per Pareto, c'è dunque una classe eletta (o classe dirigente), di cui devono far parte coloro che hanno "*gli indici più elevati nel loro ramo d'attività*". L'equilibrio sociale resta stabile soltanto finché la maggior parte degli individui, che compongono la classe eletta, sia dotata delle qualità di merito che assicurano una piena legittimazione per ricoprire i posti di potere. Ma, le *élites* non durano a lungo, prima o poi decadono, in quanto viene ineluttabilmente a generarsi un processo di degenerazione di alcuni degli elementi che le compongono, ossia i figli ed i nipoti non

<sup>46</sup> C. CARBONI (a cura di), *Elite e classi dirigenti in Italia*, cit., in part. p. XXII.

<sup>47</sup> C. CARBONI (a cura di), *Elite e classi dirigenti in Italia*, cit., p. 142-143, come: "una cultura di vertice statalista-assistenziale ha prodotto l'infedramento dell'economia nella politica e le reti ambigue tra economia e politica [...] hanno evidenziato la prevalenza di network trasversali dei circoli del potere (finanziari, politici, informativi) dotati di un'ampia varietà di rendite posizionali", ossia: "un'Italia che vive di rendita, in cui si specchiano élite che godono di privilegi e concessioni esclusive [...]. La mancanza di leadership, dispersa nel mercato mediale delle nostre personalità e nelle nicchie di rendite posizionali, appare drammatica al cospetto delle difficoltà della nostra economia e di fronte alle debolezze della nostra democrazia".

<sup>48</sup> Così V. PARETO, *Manuale di economia politica* (1906), Egea - Univ. Bocconi ed., Milano, 2006, p. 300-301.



sono più all'altezza dei loro avi, non sono più dotati delle virtù di comando, o si dedicano ad altre attività e ad altri interessi. Perciò, le *élites* possono continuare a sussistere solo se riescono ad eliminare tali elementi, non più all'altezza, e se assorbono gli elementi capaci che emergono dalle classi inferiori.<sup>49</sup>

Pareto, a proposito della sua teoria sulla classe dirigente, ben ha avvertito inoltre come bisognasse eliminare quelle che lui definiva vere e proprie "tossine" del corpo sociale, ossia coloro che non sono all'altezza del ruolo ricoperto, in quanto: "Non è solo l'accumularsi di elementi inferiori in uno strato sociale che nuoce alla società, ma anche l'accumularsi in strati inferiori di elementi eletti che sono impediti di salire. Quando ad un tempo gli strati superiori sono ripieni di elementi decaduti e gli strati inferiori sono ripieni di elementi eletti, l'equilibrio sociale diventa sommamente instabile ed una rivoluzione violenta è imminente".<sup>50</sup>

*Ergo*, è necessario consentire il naturale ricambio della *classe dirigente* (o eletta, se si vuole usare un linguaggio aulico), favorendo non solo formalmente, ma soprattutto sostanzialmente, le giuste opportunità anche a chi non abbia in partenza una condizione di agiatezza che consenta di arrivare alla posizione che, per l'appunto, merita per le proprie doti, capacità, talento e virtù; ciò proprio al fine di evitare ineluttabili sommovimenti violenti nella società.<sup>51</sup>

Sul piano prettamente politico, già Marco Tullio CICERONE (106 a.C.-43 a.C.), nel suo "De officiis" (44 a.C.) rammentava, nel libro primo, al capitolo XIV, paragrafo 43, che: "Ad rem gerendam autem qui accedit, caveat, ne id modo consideret, quam illa res honesta sit, sed etiam ut habeat efficiendi facultatem [...]. In omnibus autem negotiis priusquam adgrediare, adhibenda est praeparatio diligens", ossia che "Chi si appresta all'attività politica stia attento a non considerare ciò soltanto, e cioè quanto sia moralmente apprezzabile, ma anche ad avere la capacità di esercitarla [...]. In tutte le attività, prima di iniziarle, bisogna ricorrere ad una preparazione diligente".<sup>52</sup>

D'altro canto, il filosofo Alexis DE TOCQUEVILLE (1805-1859), nella sua magistrale opera intitolata "La democrazia in America" (scritto tra il 1835 ed il 1840), uno dei testi davvero fondativi di tutto il pensiero Occidentale e della sua cultura, che permea la struttura democratica di qualsiasi Stato di diritto che possa dirsi tale, a proposito della funzione precipua che deve ricoprire chi governa, a vari livelli, una società, ha limpidamente affermato che: "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

<sup>49</sup> Cfr. V. PARETO, *Manuale di economia politica*, cit., in part. p. 95, ove osserva: "[...] si può distinguere in una società la parte eletta o aristocratica, nel senso etimologico (ἄριστος – migliore), e una parte volgare; ma occorre sempre tenere presente che si passa dall'una all'altra per gradi insensibili [...]. Ove poi si considerino quel complesso di qualità che favoriscono il prosperare e il dominare in una società, si ha ciò che diremo semplicemente *aristocrazia o parte eletta*. Tale parte esiste veramente in ogni società, e la governa, anche quando apparentemente il reggimento è quello della più larga democrazia", tuttavia: "[...] quelle aristocrazie non durano, ma si rinnovano continuamente; ed ha luogo, per tal modo, un fenomeno a cui si può dare il nome di *circolazione delle aristocrazie*", per cui (cfr. p. 302): "La storia della società umana è, in gran parte, la storia dell'avvicinarsi di aristocrazie".

<sup>50</sup> Così V. PARETO, *Manuale di economia politica*, cit., p. 226.

<sup>51</sup> In tal senso, limpidamente, cfr. ancora V. PARETO, *Manuale di economia politica*, cit., in part. 305-306, il quale osserva: "Nell'economia sociale [...] Quando negli strati inferiori si sono accumulati elementi attivi, energici, intelligenti; e quando invece gli strati superiori sono inquinati da soverchia proporzione di elementi decaduti accade improvvisamente una rivoluzione, che sostituisce una *aristocrazia* ad un'altra. [...] Tali rivoluzioni violente possono essere sostituite da infiltrazioni per le quali gli elementi scelti salgono, gli scadenti scendono. Quel movimento esiste quasi sempre, ma può essere più o meno intenso; ed è da quella diversa intensità che ha origine l'accumularsi, o il non accumularsi, di elementi decaduti negli strati superiori, di elementi eletti negli strati inferiori. Perché il movimento sia sufficiente ad impedire che l'accumulazione abbia luogo, non basta che la legge permetta il movimento, che non ci ponga ostacoli di nessun genere [...]; ma occorre anche che le circostanze siano tali che il movimento possibile diventi reale".

<sup>52</sup> M.T. CICERONE, *De officiis* (44 a.C.), Einaudi, Torino, 2012, p. 63-65.

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”.<sup>53</sup>

Tutto questo – orbene – impone ineluttabilmente la necessità di selezionare per il governo della cosa pubblica, sia al livello (alto) politico-istituzionale, che al livello (più basso) amministrativo-burocratico, uomini capaci e professionali !

### 3.3. Il rimedio delle leggi chiare e di una giustizia efficiente.

Uno Stato efficiente ha bisogno di leggi chiare e di una giustizia efficiente.

Già Adam SMITH ha ammonito, nel suo lavoro fondamentale *“La ricchezza delle nazioni”* (1776), come: “Commercio e manifatture possono raramente fiorire a lungo in uno Stato che non goda di una regolare amministrazione della giustizia [...], in cui il rispetto dei contratti non sia tutelato dalla legge e in cui si ritenga che l'autorità dello Stato non sia regolarmente usata per costringere al pagamento dei debiti tutti coloro che possono farlo”.<sup>54</sup>

Nella stessa scia si colloca il pensiero di Max WEBER, il quale, nella sua *“Storia economica”* (1923), ha limpidamente affermato come, tra i presupposti fondamentali dello sviluppo del capitalismo, ci sia proprio il: “[...] *diritto razionale*, ovvero sia suscettibile di calcolo. L'impresa economica capitalistica, se deve avere una gestione razionale, deve potersi affidare ad una giustizia e ad un'amministrazione pubblica calcolabili”.<sup>55</sup>

Un autore di oggi come il prof. Alberto FEBBRAJO, dal canto suo, in una prospettiva sociologica, ha ben rimarcato come: “Il diritto, a guardar bene, risulta essere [...] una struttura normativa capace di regolamentare se stessa prima ancora che di regolamentare la società. Il presupposto logico [...] è che solo un insieme di norme ordinato in modo coerente al suo interno può riuscire a ordinare in modo coerente un qualunque oggetto posto al suo esterno”,<sup>56</sup> soltanto partendo da una simile pre-condizione e poi possibile passare a considerare i problemi sociologici dell'efficacia (ossia della effettiva vigenza) e della evoluzione (ossia dell'adattamento) del diritto, utili per poter fornire al legislatore le indicazioni per modellare una forma di Stato confacente alle esigenze della comunità.

Nell'economia del XXI sec. poter “calcolare” il diritto è assolutamente essenziale ! Non può darsi una sostanza di *“economia”*, senza una forma di *“diritto”* davvero efficace. Difatti, come da noi già osservato in altra sede: *“un ordinamento giuridico ha lo scopo precipuo, per l'appunto, di*

<sup>53</sup> Cfr. *expressis verbis* A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835-1840), Einaudi, Torino, 2006, p. 7, il quale invero nel raccontarci di un suo lungo viaggio negli Stati Uniti, fatto con lo sguardo del profondo ricercatore scientifico, ci illustra quali fossero e, in gran parte, ancora siano i peculiari caratteri fondamentali del popolo americano e di quello europeo, analizzati in un costante confronto parallelo, alla luce di una meticolosa analisi empirica e storica.

<sup>54</sup> Così A. SMITH, *La ricchezza delle nazioni*, (1776), Utet, Torino, 2006, p. 1098. In altro passo (p. 190-191) Smith aveva osservato che: “Un difetto della legge può talvolta far salire il saggio d'interesse considerevolmente al di sopra di quel che richiederebbero le condizioni di ricchezza o povertà del paese. Quando la legge non obbliga all'esecuzione dei contratti, essa mette tutti coloro che prendono a prestito quasi nella stessa condizione dei bancarottieri [...]. L'incertezza di recuperare il danaro fa esigere al mutuante lo stesso interesse usurario che è normalmente domandato a coloro che sono in bancarotta”.

<sup>55</sup> Così M. WEBER, *Storia economica* (1923), Donzelli, Roma, 2007, p. 206. E difatti ha osservato ancora Weber (p. 252-253), dopo aver ribadito che: “il capitalismo [...] ciò di cui ha bisogno è infatti un diritto che si possa calcolare in modo simile a una macchina”, come diversamente da altre aree della terra: “[...] l'Occidente disponeva di un diritto elaborato in modo formale, il prodotto del genio romano, e i funzionari che conoscevano questo diritto erano superiori, come tecnici dell'amministrazione, a tutti gli altri. Per la storia dell'economia questo fatto fu importante perché l'alleanza tra stato e giurisprudenza formale favorì indirettamente il capitalismo”.

<sup>56</sup> Così A. FEBBRAJO, *Sociologia del diritto*, il Mulino, Bologna, II ed., 2013, p. 31.

“ordinare” i rapporti giuridici e non certo quello di “disordinare” ovvero sia di confonderli attraverso una innumerevole serie di norme oscure, stratificatesi nel tempo senza alcun disegno coerente, ma sull’onda dell’emergenza o degli interessi particolari prevalenti in un certo contesto storico”.<sup>57</sup>

E forse dovremmo essere pur capaci di rammentare che “gli inventori” del diritto, ossia gli antichi romani,<sup>58</sup> ci hanno lasciato una tradizione giuridica, rispetto alla quale si esige una maggiore deferenza, per cui, quali eredi di cotanta civiltà, è essenziale cercare oggi di elaborare un diritto ed un sistema della giustizia, che funzioni sul serio e che sia all’altezza della nostra storia.

Ciò detto, va però purtroppo constatato come si sia molto lontani dalla realizzazione di un ordinamento giuridico e di un ordinamento della giustizia davvero efficienti.

Eppure riforme come, ad esempio del mediazione civile e commerciale di cui all’art. 1, lett. a), D.Lgs n. 28 del 2010, come modificato dal D.L. n. 69 del 2013, cd. Decreto del fare, convertito, con mod., dalla L. n. 98 del 2013), sono state ingiustificatamente avversate.<sup>59</sup>

Di largo impiego nei Paesi europei, sia nelle controversie tra privati che con la P.A.<sup>60</sup> ed imposta dall’U.E., con una delle sei raccomandazioni adottate dalla Commissione europea il 29 maggio 2013 nei confronti dell’Italia (Com. (2013) 385 final, Decisione del Consiglio che abroga la decisione 2010/286/Ue) sulla chiusura della procedura di infrazione comunitaria per disavanzo eccessivo,<sup>61</sup> la cd. mediazione civile rappresenta quella particolare procedura di composizione massimamente semplificata delle liti, in sede stragiudiziale, che ha la funzione di rendere effettivo quel preliminare cd. tentativo di conciliazione, che è invero sempre bene espletare, in un’ottica di economia delle procedure giurisdizionali, in via pregiudiziale *in limine litis* ad una vera e propria procedura giurisdizionale, e dalla cui attuazione dipende la possibilità di poter avere un sistema della giustizia che possa realmente funzionare.

Di conseguenza, da un lato, appare necessario riprendere il cammino delle semplificazioni normative e della riconduzione della moltitudine delle leggi a codici e testi unici per materia e ciò va fatto anche per il livello regionale e sul versante regolamentare; dall’altro lato, è inderogabile impedire l’introito di troppe cause nella giustizia civile, attraverso sistemi efficaci di mediazione e conciliazione stragiudiziali.

<sup>57</sup> Così L. IEVA, *Il lavoratore quale consumatore protagonista dell’economia moderna*, cit., in part., p. 52.

<sup>58</sup> In tema, cfr. R. SACCO, *Antropologia giuridica*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 99, il quale osserva: “Il giurista nasce a Roma [...]. Il merito maggiore degli antichi romani non sta nelle soluzioni giuridiche ch’essi hanno elaborato; sta nella edificazione di un apparato concettuale, ossia di una scienza, di un vocabolario, di un sistema di argomentazioni giuridiche criticamente vagliabili, il tutto affidato a specialisti disposti a svolgere professioni giuridiche e a tramandare con l’insegnamento il proprio sapere”; A. SCHIAVONE, *Ius. L’invenzione del diritto in Occidente*, Einaudi, Torino, 2005, p. 29, che ben evidenzia come: “I giuristi a Roma non furono dunque solo dei sapienti, o degli scienziati del diritto. Per gran parte della loro storia, ne furono anche i più importanti costruttori e produttori: un ceto di esperti al lavoro per decine di generazioni, lungo un itinerario fino ad allora mai percorso”. Inoltre, vedi: P. STEIN, *I fondamenti del diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 1987; A.M. HESPANHA, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, il Mulino, Bologna, II ed., 2003; L. IEVA, *Il latino come lingua dell’Europa unita. Studio sul regime linguistico dell’U.E.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009. Mentre, specificamente, sui profili del diritto amministrativo, cfr. S. CASSESE, *Per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano, 2010.

<sup>59</sup> In materia, cfr. L. IEVA, [Mediazione civile e commerciale ed inesistenza dell’obbligo di assistenza a mezzo di avvocato, dopo la legge n. 98 del 2013](#), in *LexItalia.it*, Riv. Internet dir. pubbl., Giuriconsult, Palermo, n. 10, 2013 [www.lexitalia.it].

<sup>60</sup> Cfr. lo studio di A. MASUCCI, *La “mediazione” in Francia, Germania e nel Regno Unito. Un valido rimedio alternativo alla sentenza nelle liti con la pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1353 ss.

<sup>61</sup> Sul punto, *amplius*, cfr. il commento di R. PEREZ, *La chiusura della procedura d’infrazione per deficit eccessivo*, in *Giorn. dir. amm.*, Ipsoa, Milano, n. 8-9, 2013, p. 882 ss.

#### 4. Conclusioni: “ritorno al futuro” con uno Stato unitario e forte.

Una configurazione ottimale della Repubblica italiana ha la necessità di ripartire da un punto fermo che le consenta di poter “agire” prima nell’alveo europeo e poi nel contesto globale in una prospettiva di sviluppo economico e non solo.

E’ questo punto fermo non può che essere rappresentato dallo Stato !

*Ergo* va, con maggiore cognizione di causa, ripreso l’insegnamento di un autorevole studioso della dottrina dello Stato come Giorgio BALLADORE PALLIERI, il quale ci ha erudito come, storicamente e giuridicamente, per l’appunto, nel termine “Stato” sono implicati e coesenziali due fattori basilari, ossia: “da un lato la sovranità dello Stato significa che esso non riconosce alcun superiore a sé medesimo, si pone come entità suprema, non subordinata ad alcuna altra. Dall’altro significa che lo Stato non ammette che alcuno gli stia a pari entro la sfera di dominio territoriale che considera come propria: tutti devono essere da lui dipendenti e riconoscere la sua incondizionata superiorità e illimitata autorità”.<sup>62</sup> Un dato quest’ultimo che evidentemente è sfuggito a chi ha riformato il Titolo V della Costituzione nel 2001.

Tuttavia, nonostante la “crisi” del concetto di Stato, come unico potere pubblico, pur evidenziato da tempo in dottrina da Massimo Severo GIANNINI, che osservava come: “[...] se gli Stati stanno inarrestabilmente perdendo potestà a vantaggio di altri poteri pubblici, è anche vero che sono l’unico pubblico potere che conserva capacità di aggregazione dell’azione di ogni altro potere pubblico, e sotto tale aspetto non se ne vede affatto un vicino tramonto [...]”,<sup>63</sup> resta dunque il dato di fondo della essenzialità dello Stato, ai fini dello sviluppo di una comunità, a maggior ragione oggi più del passato, all’interno di un quadro mondiale dove i poteri economici e finanziari prevalgono su quelli politici e democratici.

In tema, va pure ricordata la pregevole definizione di “Stato” elaborata da un illustre studioso del diritto amministrativo qual è stato Guido ZANOBINI (1890-1964), il quale ci ha descritto, per l’appunto, lo Stato come, tra le diverse *società*, la massima: “[...] ordinata e organizzata dal diritto; come tale, esso [lo Stato] rappresenta la più complessa e la più perfetta espressione dell’universale principio della solidarietà e della tendenza associativa fra gli uomini”.<sup>64</sup>

Sul punto, è pure da rammentare la dottrina schmittiana sul valore dello Stato e sul suo significato per l’individuo. Carl SCHMITT, filosofo del diritto tedesco (1888-1985), infatti, ci ha insegnato che: “Il senso dello Stato consiste [...] nel suo compito di realizzare il diritto nel mondo e di agire su quest’ultimo in questa direzione. Il motivo per cui esso è il potere *supremo* è una conseguenza di questo compito”.<sup>65</sup> Per cui, il ruolo dello Stato sta nell’agire per affermare il diritto, tramite la decisione, e tale compito lo rende il solo potere sovraordinato a tutti gli altri.

<sup>62</sup> Così G. BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, cit., in part. p. 7.

<sup>63</sup> Così M.S. GIANNINI, *Lo Stato*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 85.

<sup>64</sup> Così G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I – Principi generali, Giuffrè, Milano, VIII ed., 1958, p. 1. Inoltre, continua l’illustre autore (a p. 2): “La particolare perfezione che allo Stato devesi riconoscere fra tali ordinamenti risulta sia dalla quantità dei fini cui esso provvede, sia dalla complessità della sua organizzazione, sia dalla forza intrinseca con la quale questa si afferma, si conserva ed agisce” e ancora (a p. 3): “Lo Stato è un ordinamento originario e sovrano [...]. I comuni, le province [...] sono perciò enti territoriali; il loro ordinamento, però, non è originario, perché imposto o almeno riconosciuto e reso valido dallo Stato del quale fanno parte o da cui dipendono”. Inoltre, cfr. G. PERTICONE, (voce) *Stato (Teoria generale)*, cit., p. 244: “Dal punto di vista giuridico, lo stato è la realizzazione concreta, nello spazio e nel tempo, di un sistema di vita collettiva [...]. Più tecnicamente, lo stato può essere considerato come il centro di riferimento di un sistema giuridico positivo [...], di un sistema giuridico avente il maggior grado di positività cioè di validità, rispetto agli altri sistemi genericamente sociali”.

<sup>65</sup> Così C. SCHMITT, *Il valore dello Stato e il significato dell’individuo*, cit., p. 60, ciò in quanto, p. 58: “Lo Stato è [...] l’entità giuridica il cui senso consiste esclusivamente nel compito di realizzare il diritto, di produrre una condizione del

Con lo Stato non possono, or dunque, concorrere “alla pari” altri poteri territoriali, come invece si è erroneamente preteso di fare in Italia, con la cd. riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. L'autonomia locale, nell'esperienza continentale europea, è sempre stata di tipo derivato dal potere statale e tale forma (condizionata) di decentramento è l'unica davvero possibile, secondo il costume giuridico e le possibilità finanziarie pubbliche, soprattutto in un contesto di crisi del cd. debito sovrano.<sup>66</sup>

Va, infatti, tenuto ben presente che, per “Stato”, deve intendersi quella peculiare organizzazione sociale originaria di un dato popolo, stanziato su un determinato territorio, che si dà un proprio ordinamento giuridico, *superiorem non reconscens*, mediante il quale regola il proprio vivere civile e che grazie al monopolio dell'uso legittimo della forza, anche coattivamente, assicura alla stessa comunità statale le *funzioni pubbliche* della protezione dalle aggressioni esterne ed interne e della giustizia (cd. compiti di conservazione) ed allo stesso tempo ne promuove il benessere, attraverso la prestazione di una pluralità di *servizi pubblici* (cd. compiti di benessere).<sup>67</sup>

Inoltre, l'azione dello Stato, nella configurazione del ruolo che quest'ultimo ha assunto nel XXI sec., va inquadrata quasi sempre all'interno di organizzazioni sovra-nazionali, quali segnatamente sono l'Unione europea, per l'Europa, e l'ONU, per il resto del mondo, nel cui alveo invero si realizza la stessa comunità statale, trovandovi sinergie ed approvazione, nell'ottica del perseguimento della pace sociale tra le Nazioni e del progresso materiale ed economico per tutti i popoli.

Ciò stante, è dunque evidente che le cd. *autonomie locali* (infra-statali) trovano spazio in una comunità statale, esclusivamente nel momento in cui queste possono meglio concorrere ai fini stessi dello Stato; giammai quindi gli enti territoriali locali possono porsi in contrasto o concorrenza con lo Stato, ma possono orbene svolgere solo un ruolo di integrazione nel perseguimento delle finalità pubbliche definite, dunque, per linee generali, a livello nazionale e, semmai, solo articolate in dettaglio a livello locale.

Ad ogni modo, qualsivoglia sia la direzione che il nostro Paese prenda in futuro, tutto dipende dalla concezione di Stato che si intenderà accogliere. Secondo noi, se prevarrà la tesi del ritorno ad uno Stato italiano coeso al suo interno e forte sul versante esterno, consapevole del proprio ruolo di creatore del benessere dei cittadini, solo allora sarà possibile pensare di riprendere un cammino di prosperità verso il futuro. Diversamente opinando, non esisterà più uno Stato italiano, né unitario, né regionale, né federale, o altro, bensì solo un'insieme di regioni di fatto succubi sia nel campo europeo che in quello globale delle altre potenze europee e mondiali.

---

mondo esterno corrispondente, per quanto possibile, alle pretese che possono essere dedotte da idee giuridiche per il comportamento dei singoli e l'istituzione del mondo esterno”.

<sup>66</sup> In materia, cfr. la compiuta analisi di M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 2013, p. 1 ss; nonché di G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, cit.

<sup>67</sup> Sulle *funzioni* e sui *servizi*, nel quadro evolutivo delle attività pubbliche dello Stato italiano, dallo Stato di diritto borghese al cd. Stato pluriclasse, cfr. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986.

**“Ritorno al futuro”. Ritorno allo Stato.**  
di Lorenzo Ieva

**Abstract**

In Italia, le riforme amministrative hanno introdotto un eccessivo localismo, così moltiplicando i centri di spesa e disperdendo la dimensione nazionale ed unitaria della pubblica amministrazione e del pubblico interesse. La devoluzione di troppe competenze alle regioni ed agli enti locali ha quindi frammentato lo Stato, che ha perso il suo ruolo centrale di promotore del benessere della comunità nazionale, alimentando peraltro una intrinseca inconcludenza decisionale nella definizione delle politiche pubbliche. In tale ottica, tre appaiono i punti critici a cui è necessario porre urgente rimedio e sono: 1) l'errata riforma costituzionale ed amministrativa pseudo-federalista; 2) l'errata riforma della privatizzazione del pubblico impiego; 3) l'errata impostazione delle fonti di produzione delle norme giuridiche.

**Parole chiave:** Ritorno allo Stato – errata riforma costituzionale ed amministrativa pseudo-federalista – ritorno all'interesse pubblico unitario.

**“Back to the future”. Return to the State**  
By Lorenzo Ieva

**Abstract**

In Italy, the administrative reforms have introduced an excessive localism, so to multiplying the centres spending and dispersing the national and unitary dimension of the public administration and of the public interest. The devolution, of too many jurisdiction to the regions and at local authorities, has fragmented the State, and it same has lost the its central rule of promoter of the national community's welfare, feeding however an intrinsic decisional inconclusiveness to the settlement of public choice. In this context, we have three critical points that you need to put urgent remedy and they are: 1) wrong constitutional reform and administrative pseudo-federalist, 2) wrong reform of the privatization of public service; 3) wrong setting sources of production of legal rules.

**Key words –**

Return to the State – wrong pseudo-federalist constitutional and administrative reforms – return to public and unitary interest.