



**L'INCIDENZA DELLE REGOLE DI FINANZA PUBBLICA SULL'ORGANIZZAZIONE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E LA DISCIPLINA DEL PUBBLICO
IMPIEGO: UNA PROSPETTIVA COMPARATA**

Tipo di attività

Progetto di ricerca dottorato

Ente organizzatore

Università degli Studi di Catania – Dipartimento di Giurisprudenza

Autore

Dott. Salvatore Randazzo

Tutor

Prof.ssa Elisa D'Alterio

Durata

3 anni

Sintesi del progetto

Le regole di finanza pubblica condizionano fortemente il sistema amministrativo degli Stati. A seguito della crisi dei debiti pubblici sono stati istituiti organismi di controllo interni alle istituzioni di alcuni Paesi europei (come l'Ufficio parlamentare di Bilancio in Italia) ed esterni (*troika* e commissariamento in Grecia) che hanno rimodulato l'assetto organizzativo delle amministrazioni a livello governativo. Infatti, è da tenere presente che a seguito dell'introduzione del *fiscal compact* alcuni Stati europei hanno avviato riforme di riassetto organizzativo finalizzate a realizzare una consistente riduzione degli enti territoriali con il conseguente riordino delle competenze tra Stato e autonomie locali. Questa tendenza si è manifestata in Francia, dove si è proceduto a ridurre le Regioni francesi da 22 a 13 e si sono rimodulate le competenze in materia di sistemi aeroportuali e trasporti pubblici. Inoltre, al fine di abbassare la spesa e contribuire alla «modernizzazione dell'azione pubblica», si è costituito di un apposito Comitato interministeriale, il quale contribuisce a rendere le politiche pubbliche più semplici ed efficaci: il motto, che ricalca la formula del *value for money* da tempo utilizzata nell'ordinamento inglese, è che «ogni euro deve essere speso in modo utile».

Anche in Spagna il processo di razionalizzazione e riordino delle competenze tra Stato e Comunità autonome si è strutturato a partire dall'applicazione del principio «un'amministrazione, una competenza». In particolare, a seguito della crisi del debito pubblico, il Governo ha riformato la *governance* economica del Paese, che si basava su un sistema di concertazione multilivello delle politiche di bilancio tra Stato centrale e Comunità autonome. La riforma ha, tuttavia, ridisegnato questi rapporti con lo Stato centrale, il quale ha acquisito un ruolo di coordinamento e di direzione e ha ridotto i margini di scelta delle Comunità autonome relativamente alle politiche di bilancio e di programmazione economica.

In Italia, invece, oltre alla già citata istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, si è evidenziato un rafforzamento dei poteri di controllo di copertura finanziaria dei provvedimenti del Governo da

parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Infatti, attraverso l'atto della bollinatura, la Ragioneria generale dello Stato esercita un controllo nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali che importino oneri per la finanza pubblica verificando se le decisioni prese a livello di organo di vertice ministeriale abbiano adeguata copertura finanziaria in bilancio. In altri termini, la bollinatura si presenta come presidio di legittimità dei provvedimenti ministeriali; legittimità che si estrinseca nella corrispondenza tra risorse stanziare in legge di bilancio e risorse indicate dall'atto per affrontare le spese necessarie al raggiungimento di un certo obiettivo di interesse pubblico. Questa istituzione esercita, attraverso l'atto della bollinatura dei provvedimenti del

governo, un potere particolarmente penetrante, tanto da condizionare fortemente la scelta del decisore politico circa il contenuto del provvedimento stesso.

Più di recente la gestione e l'attuazione dei Piani di ripresa e resilienza, nei principali Paesi europei ha comportato un adeguamento delle strutture organizzative delle amministrazioni pubbliche. Con il *Next generation EU* e la gestione dei piani di ripresa sono stati introdotti una serie di organismi di controllo, gestione e coordinamento che si inseriscono nel tessuto amministrativo precedente determinando un notevole cambiamento nell'assetto strutturale delle amministrazioni stesse.

Sul punto è possibile esaminare la *Governance* dei piani di ripresa e resilienza dei vari Paesi europei. Nel caso italiano, le funzioni di presidio e coordinamento sono assegnate da una parte alla Presidenza del Consiglio, e nello specifico alla Cabina di regia, alla segreteria tecnica e all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione. Dall'altra, al MEF per mezzo del Servizio centrale per il PNRR, dell'Unità di missione per la valutazione e dell'unità di *audit* che opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto agli enti coinvolti nel piano. Questa struttura organizzativa trova il suo perno nell'attività dell'Ufficio centrale per il PNRR, costituito proprio presso la Ragioneria generale dello Stato. Bisogna tuttavia considerare come questo organo sia sottoposto ai condizionamenti della politica (come conferma il recentissimo *spoil system* dei vertici del dipartimento). Il condizionamento politico sottopone inevitabilmente l'intera *governance* del PNRR a continue modifiche e aggiustamenti dovuti all'alternanza delle maggioranze parlamentari, il che determina inevitabilmente rallentamenti nel raggiungimento degli obiettivi prefissati dal cronoprogramma del Piano. Per questo motivo un'Autorità amministrativa indipendente nel coordinamento della gestione delle risorse, come prevede tra l'altro l'assetto organizzativo inglese, potrebbe essere d'aiuto, con i dovuti adattamenti, anche per la gestione dei progetti più di rilievo per il nostro Paese.

Sul piano organizzativo, notevole importanza riveste anche la disciplina delle società a partecipazione pubblica, che proprio negli anni della crisi dei debiti sovrani è stata sottoposta a una penetrante razionalizzazione sempre nel perseguimento del fine ultimo della riduzione della spesa pubblica. Queste società oggi rappresentano in parte il braccio tecnologico e di supporto tecnico delle amministrazioni a ogni livello, al fine di raggiungere gli obiettivi di gestione del PNRR (si veda il caso Invitalia nella gestione degli appalti pubblici).

Un campo di studio di particolare valore scientifico è rappresentato dall'incidenza delle regole di finanza pubblica nell'ambito del sistema del pubblico impiego. Invero, le leggi finanziarie hanno nel tempo modellato le coperture finanziarie disponibili per far fronte al

fabbisogno di personale nelle PA. Negli anni '10 del 2000, proprio per razionalizzare la spesa pubblica si è imposto il c.d. blocco del *turn over*, con conseguente invecchiamento del personale della PA e limitate risorse per la formazione e l'impiego di figure specializzate all'interno dell'organigramma delle amministrazioni. In Grecia, ad esempio, la drastica riduzione del numero dei dipendenti pubblici e di circa 25.000 cariche elettive negli enti locali per mezzo della «riduzione del numero di regioni e prefetture (da 76 a 13) e comuni (da 1.034 a 333), nonché delle imprese municipali (da 6.000 a 1.500) ha permesso risparmi di bilancio, valutati nell'ordine di 1,8 miliardi di euro. Sempre in Grecia è stata promossa l'istituzione di un'autorità unica per il pagamento degli stipendi pubblici, al fine di superare la frammentazione e centralizzare il controllo sulla spesa riducendo così costi.

In Italia, poi, così come in altri Paesi europei, questa tendenza è stata invertita: con l'attuazione dei Piani di ripresa, la necessità di far fronte alle procedure altamente tecniche del PNRR, ha impresso un'accelerazione nelle assunzioni che hanno visto l'impiego di nuovi meccanismi di selezione e assunzione di personale così come introdotti dal d.lgs. 80/2021.

È quindi opportuno indagare quanto queste regole finanziarie abbiano inciso sia sull'assetto organizzativo delle amministrazioni sia sulla gestione in materia di pubblico impiego. La ricerca si concentra, con metodo comparatistico, sullo studio degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni dei principali Paesi europei all'esito dell'adozione di regole finanziarie in relazione all'evoluzione negli ultimi due decenni e alla luce dei recenti risvolti collegati alla crisi pandemica e alla successiva ripresa economica.

Keywords

Finanza pubblica; effetti modellanti; pubblica amministrazione.