

Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica

Collettanee

5

Direttore

Giovanna Colombini

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Alberto Azzena, Carla Barbati, Alessandro Balestrino
Luigi Benvenuti, Giuseppe Caia, Stefano Campostrini, Vincenzo Caputi Jambrenghi
Aldo Carosi, Roberto Cavallo Perin, Salvatore Cimini, Francesco Dal Canto
Marcello Degni, Giuseppe Di Gaspare, Ruggiero Di Pace, Domenico D'Orsogna
Marina D'Orsogna, Clemente Di San Luca, Alfredo Fioritto, Loredana Giani
Walter Giulietti, Maria Immordino, Fulco Lanchester, Fulvio Longavita
Francesco Manganaro, Fabio Merusi, Antonio Pedone, Eugenio Picozza
Ferdinando Pinto, Mario Pischedda, Andrea Pertici, Aristide Police, Guido Rivosecchi
Riccardo Ursi, Aldo Sandulli, Maria Alessandra Sandulli, Antonio Saitta
Franco Gaetano Scoca, Rolando Tarchi, Alberto Zanardi

Collana Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica

La Collana "Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica", è istituita al fine di promuovere l'approccio interdisciplinare sui temi delle gestioni pubbliche, sia con gli Atti dei Convegni annuali di contabilità e finanza pubblica, sia con studi monografici che affrontino le diverse declinazioni che, nell'attuale scenario politico ed economico, è venuto ad assumere il "diritto del bilancio".

Infatti lo studio del diritto del bilancio spazia dai rapporti governo-parlamento nei processi decisionali di finanza pubblica, alla tutela dei diritti fondamentali, ai rapporti con le Istituzioni europee ed ai sistemi di controllo nazionali ed europei sulle finanze pubbliche, ai finanziamenti nazionali e sovranazionali del debito pubblico e alle relative ricadute sul sistema economico e sociale dello Stato ed a molti altri aspetti che riguardano l'agire delle amministrazioni pubbliche.

L'intento della Collana è dunque quello di riaccendere l'attenzione su questi e su altri temi che interessano il diritto del bilancio, con un approccio che, nel far emergere la forte interdisciplinarietà, non trascuri anche l'apporto di studi comparati.

A tal fine la Collana è suddivisa in quattro Sezioni: una Sezione dedicata agli Atti dei Convegni annuali di contabilità e finanza pubblica, una Sezione dedicata agli studi monografici, una Sezione dedicata ai saggi, ed una Sezione dedicata alla manualistica.

IL COMUNE NELLA FINANZA GLOBALE:
I CONTI PUBBLICI NEL “FRONT OFFICE”
DELLO STATO ALLA PROVA DEL NGUE

Atti del Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica
Venezia 16-17-18 dicembre 2021

a cura di

Alessandro Balestrino, Michele Bernasconi
Stefano Campostrini, Giovanna Colombini
Marcello Degni, Pasquale Ferro
Pier Paolo Italia, Vanessa Manzetti

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Questo volume è stato realizzato con il contributo della Banca d'Italia.

proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-807-0

Sommario

| | |
|---------------------------|----|
| SALUTI | |
| <i>Michele Bernasconi</i> | 15 |
| <i>Carmelo Calabrò</i> | 17 |
| <i>Roberto Ciambetti</i> | 19 |
| <i>Guido Carlino</i> | 21 |
| <i>Barbara Lori</i> | 25 |

I SESSIONE

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI TRA DIMENSIONE NAZIONALE E DIMENSIONE EUROPEA DELLA FINANZA PUBBLICA

Presidenza: Aldo Carosi

| | |
|---|-----|
| <i>Il comune italiano da Santi Romano ai lavori della Costituente. Profili finanziari</i> | |
| LUIGI BENVENUTI | 31 |
| <i>Le autonomie locali nel sistema costituzionale</i> | |
| GIAN CANDIDO DE MARTIN | 47 |
| <i>Le autonomie locali nel quadro europeo. Valorizzazione delle autonomie locali e prospettive del processo di integrazione europea</i> | |
| LUISA AZZENA | 65 |
| <i>Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.</i> | |
| SIMONE PAJNO | 83 |
| <i>Il nodo dei tributi locali</i> | |
| CHIARA BERGONZINI | 121 |

| | |
|---|-----|
| <i>Autonomia finanziaria comunale e sistema perequativo: fra mito e realtà</i> | |
| MONICA BERGO | 133 |
| <i>La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale</i> | |
| GUIDO RIVOSACCHI | 155 |
| <i>Disciplina e gestione del Recovery Fund con particolare riguardo alle problematiche nazionali</i> | |
| ALDO CAROSI E PATRIZIA ZITOLI | 199 |
| <i>Il sistema delle autonomie locali tra dimensione nazionale e dimensione europea della finanza pubblica</i> | |
| FRANCESCO MANGANARO | 251 |

II SESSIONE

IL COMUNE E LA DEMOCRAZIA COGNITIVA NEI PROCESSI EVOLUTIVI DELLA FINANZA PUBBLICA

Presidenza: Marcello Degni

| | |
|--|-----|
| <i>Introduzione</i> | |
| MARCELLO DEGNI | 261 |
| <i>Il Comune come principio rivoluzionario di governo dei Commons</i> | |
| CHRISTIAN LAVAL | 266 |
| <i>Il paradigma sussidiario (dieci anni dopo)</i> | |
| DANIELE DONATI | 281 |
| <i>L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti</i> | |
| LOREDANA GIANI | 307 |
| <i>Le nuove frontiere dei bilanci locali alla prova della democrazia cognitiva e sussidiaria</i> | |
| VANESSA MANZETTI | 341 |

Sommario 7

L'istituzionalismo del Comune nelle politiche di transizione ambientale e sociale

ANTONIO DI STASIO 353

Redditività civica e valorizzazione sociale: per un altro uso del patrimonio pubblico

GIUSEPPE MICCIARELLI 369

Neoliberalismo e globalizzazione

MARIO RICCIARDI 395

INTERVENTO DI APERTURA DELLA SECONDA GIORNATA DEL CONVEGNO

L'autonomia didattica e scientifica della Contabilità Pubblica

ANGELO BUSCEMA 405

III SESSIONE

BILANCI, CONTROLLI FINANZIARI E RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE DEGLI ENTI LOCALI

Presidenza: Giovanna Colombini

Riflessioni sparse sui controlli della Corte dei conti tra emergenza sanitaria, economica, sociale e PNRR

GIOVANNA COLOMBINI 415

Il Bilancio al servizio delle finalità dello Stato costituzionale

FRANCESCO SUCAMELI 427

Prime valutazioni circa gli effetti della crisi pandemica sulla finanza dei Comuni

ALFREDO BARDOZZETTI, PAOLO CHIADES E ANNA LAURA MANCINI 447

Le autonomie locali dall'emergenza al PNRR

LAURA D'AMBROSIO 459

| | |
|---|-----|
| <i>PNRR e controllo della Corte dei conti sui fondi del NGEU gestiti dagli enti locali</i> | |
| MARIO PISCHEDDA | 473 |
| <i>PNRR e armonizzazione dei sistemi contabili nei bilanci degli enti locali</i> | |
| STEFANO RANUCCI | 501 |
| <i>Il rischio frodi sui fondi del NGEU: le misure di prevenzione tra art. 22 Reg. (UE) 2021/241 e controllo della Corte dei conti</i> | |
| MARIA TERESA POLITO | 523 |
| <i>Le nuove sfide della Corte dei conti: il difficile equilibrio tra giurisdizione, controllo e attività consultiva, guardando anche alle crisi della modernità</i> | |
| FABRIZIO FRACCHIA | 545 |

IV SESSIONE

LE BASI INFORMATIVE E LE METODOLOGIE DI ANALISI QUANTITATIVA. LA DIMENSIONE LOCALE E L'ATTUAZIONE DEL PNRR

Presidenza: Daniela Monacelli

| | |
|---|-----|
| <i>Introduzione</i> | |
| DANIELA MONACELLI | 565 |
| <i>Il PNRR: cosa comporta un piano di performance nelle relazioni tra centro ed enti territoriali</i> | |
| SONIA CAFFÙ, FRANCESCO GRASSELLI, ALINE PENNISI E RAFFAELE TRIMBOLI | 567 |
| <i>Gli investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR</i> | |
| GIUSEPPE FRANCESCO GORI E PATRIZIA LATTARULO | 599 |
| <i>PNRR ed enti locali: sfide e opportunità</i> | |
| TOMMASO DAL BOSCO | 607 |

I DATI DEI BILANCI COMUNALI NELLA BDAP:
IL PUNTO DI VISTA DEGLI UTILIZZATORI

| | |
|------------------------------|-----|
| GIUSEPPE FERRAINA | 617 |
| LUISA SCIANDRA | 622 |
| GIAMPIERO GALLO | 625 |
| <i>Intervento conclusivo</i> | |
| ANDREA FERRI | 628 |

V SESSIONE

INNOVAZIONE SOCIALE, GOVERNANCE IBRIDE E COMPLESSITÀ:
IL RUOLO DEL COMUNE

Presidenza: Alessandro Balestrino

| | |
|---|-----|
| <i>Governance ibrida e metagovernance</i> | |
| GIOVANNI BERTIN | 635 |
| <i>I Comuni e il difficile radicamento</i> | |
| ELENA DI CARPEGNA BRIVIO | 653 |
| <i>Comuni e Regioni come soggetti attuatori. Il front office del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un modello da correggere?</i> | |
| ELISA CAVASINO | 673 |
| <i>Adeguatezza amministrativa e intelligenza artificiale come requisiti di buona amministrazione</i> | |
| ROBERTO CAVALLO PERIN | 689 |
| <i>Lo stato della digitalizzazione degli enti locali</i> | |
| PASQUALE FERRO E WALTER GIUZIO | 697 |
| <i>Intervento conclusivo</i> | |
| STEFANO CAMPOSTRINI | 705 |

IL COMUNE: ITINERARI DI DIRITTO PUBBLICO
E DI FINANZA PUBBLICA

INTERVENTI

| | |
|---|-----|
| <i>I Comuni nella finanza globale. Il caso dei Commons</i> | |
| GIOVANNI BAROZZI REGGIANI E ANDREA GIORDANO | 711 |
| <i>Di equivoci e di riforme. Pensieri sparsi sul cambiamento amministrativo in atto</i> | |
| VINICIO BRIGANTE | 723 |
| <i>La governance e il controllo sull'attuazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza di Italia e Spagna. Quali prospettive per la ripresa economica, sociale e territoriale?</i> | |
| LETIZIA COLANGELO | 745 |
| <i>Piccoli Comuni e aree interne alla sfida del PNRR</i> | |
| ANTONIO CREMONE | 763 |
| <i>PNRR: un banco di prova per colmare i divari territoriali. Sarà finalmente federalismo fiscale?</i> | |
| CRISTINA EQUIZI | 775 |
| <i>Heritage, turismo e comunità</i> | |
| ANNARITA IACOPINO | 783 |
| <i>Note minime sulla multifunzione della rigenerazione urbana integrata per il livello locale</i> | |
| YLENIA GUERRA | 805 |
| <i>Democrazia cognitiva, partecipazione e futuro della città</i> | |
| GIOVANNA IACOVONE | 817 |
| <i>Le imposte turistiche locali: per un ripensamento nel segno della sostenibilità</i> | |
| GIACOMO MENEGUS | 831 |
| <i>Sul principio di distinzione tra politica e amministrazione nei cc.dd "piccoli Comuni"</i> | |
| MATTEO PRESSI | 841 |

| | |
|--|-----|
| <i>Sommario</i> | 11 |
| <i>I Comuni di fronte alle opportunità del PNRR: barriere, risorse e scenari per una nuova stagione di investimenti</i> | |
| CLAUDIO SCIANCALEPORE E ANDREA TADDEI | 855 |
| <i>La disciplina contabile delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e i problematici riflessi sul computo del risultato di amministrazione degli enti locali in disavanzo</i> | |
| EMANUELE TALARICO | 867 |
| <i>Intervento conclusivo del convegno</i> | |
| GIORGIO ORSONI | 883 |

VINICIO BRIGANTE

DI EQUIVOCI E DI RIFORME. PENSIERI SPARSI SUL CAMBIAMENTO AMMINISTRATIVO IN ATTO

SOMMARIO: 1. Riformare la pubblica amministrazione. Concetti vaghi e alterazione del reale – 2. La predeterminazione dell'ordine dei valori per le riforme. – 3. La credibilità delle riforme. – 4. Il tempo del PNRR e il tempo dell'amministrazione

1. *Riformare la pubblica amministrazione. Concetti vaghi e alterazione del reale*

Riformare l'amministrazione è un'espressione abusata, che può essere agevolmente interpretata in modi talmente difforni da divenire inconciliabili, rischiando di lasciare insoddisfatta un'esigenza che è ormai indifferibile e centrale nelle agende pubbliche statali, perché le risposte sono spesso frammentarie ed affidate ad altri percorsi decisionali, privi delle necessarie garanzie che ne assicurino una piena condizione e, dunque un'effettività all'atto della loro implementazione¹.

Dall'analisi delle evoluzioni registrate negli ultimi decenni, emerge una sorta di manipolazione del concetto stesso di riforma, intesa quale processo, non solo legislativo, ma anche culturale, che rischia di condurre a uno svilimento del significato stesso del termine.

Utilizzare in maniera promiscua o imprecisa un termine o un'espressione è un'operazione che finisce con il sollevare un velo di nebbia che rende meno visibili i concetti e le questioni, impedendo quella convergenza tra soluzioni e problemi che sarebbe auspicabile.

¹ F. BASSANINI, *I corpi intermedi nella democrazia del XXI secolo: la sfida della disintermediazione*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, 2021, 307, per le amministrazioni nessun problema è mai definitivamente risolto, perché nulla nella storia delle società umane, e quindi delle democrazie, è mai definitivamente acquisito e concluso, fosse solo anche per proseguire nella sua attuazione superando gli ostacoli e le contraddizioni che ancora ne ostacolano il compimento.

L'amministrazione, al netto di visioni che intendano renderne marginale il ruolo, per diverse ragioni, pur legittime e da sottoporre ad attente analisi, resta l'osservatorio privilegiato, per limiti e misure tradizionali, attraverso il quale studiare il potere pubblico, poiché la stessa attività amministrativa resta un'entità da scoprire dinamicamente, e allora l'approccio prescelto in questa breve indagine si propone di seguire questo flusso e rinuncia – con coscienza – ad ambire a un grado adeguato di organicità per far posto a pensieri sparsi sul cambiamento.

E la centralità del tema trova conferma anche nei più recenti approfondimenti dottrinali², nei quali ci si è chiesti se vi sia uno spazio costituzionale riservato in maniera esclusiva all'amministrazione, a fronte di quello riservato alle altre funzioni pubbliche, e una risposta, alla pur complessa domanda, indirizzerebbe in un senso o nell'altro la trattazione, ma si propende, forse vigliaccamente, per un'analisi più sommaria, che si basa sulle interdipendenze che siano in sintonia, per quanto possibile, con i cambiamenti in atto.

Ragionare di riforme della pubblica amministrazione impone di analizzare i dati, di riflettere sulla concretezza degli interventi da adottare, sul vivere quotidiano del potere cui apportare correttivi, sugli eventi contemporanei³, sempre nel rispetto dell'elemento costitutivo della concretezza.

Si deve, forse come dato di partenza, riflettere sugli evidenti errori, e sulle rare virtù, del recente passato per comprendere quali siano i modelli da preservare e quali siano le fasi dell'organizzazione e dell'attività sulle quali operare con maggior solerzia o, semplicemente, con maggior consapevolezza.

Tentare di individuare in maniera precisa i temi, o anche solo procedere a un'elencazione – si va dall'annosa questione delle concessioni bal-

² V. CERULLI IRELLI, *Per uno statuto costituzionale sulla pubblica amministrazione (da alcune sentenze costituzionali del presidente Coraggio)*, in *Riv. it. pubbl. com.*, 2022, 207 ss.

³ A tal proposito, un quadro completo e drammatico del contemporaneo è offerto dal numero 4/2022 della rivista *Il Mulino*, che, interrogandosi sugli aspetti strutturali delle disuguaglianze, analizza i diversi tipi di divari che si registrano sul territorio nazionale; il tema involge il dovere, per i pubblici poteri, di intervenire, per ridurre tali divari, come osservato, di recente, da C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021; sul tema, cfr. anche M. RUOTOLO, *Povertà e diritto*, in *Liber Amicorum in onore di Augusto Cerri. Costituzionalismo e democrazia*, Napoli, 2016, 873 ss.

neari, alle riforme in materia energetica⁴, dall'imminente entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici⁵, al tema dell'immigrazione – limitandosi a una lettura del solo dato normativo, senza un'analisi sistematica delle linee di fondo sulle quali dovrebbe poggiare il percorso riformatore rischia di allontanare dallo scopo della presenti riflessioni.

Ragionare di riforme vuol dire riflettere con coscienza sulla portata e il significato del sostantivo stesso, spesso utilizzato per qualificare interventi ordinari – si pensi allo stanziamento dei fondi per provvedere alla manutenzione dell'edilizia scolastica o al ripristino di servizi pubblici essenziali, presentate come riforme epocali – poiché il PNRR ha aperto una nuova, e forse irripetibile, stagione di riforme, e la circostanza che la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano rappresenti un ostacolo assume la veste di un *refrain*, ormai stantio, consapevoli che, in ogni caso, il percorso sarà lungo avrà bisogno di correttivi e adattamenti continui⁶.

Si deve dar conto, inoltre, delle notevoli divergenze che si registrano in ordine allo stato attuale del dibattito per l'attuazione stessa delle riforme, che è orientato in maniera inevitabile dalla *governance* europea, poiché proprio le differenze consentono di verificare la possibilità di ambire a un modello di amministrazione appropriata⁷, con una premessa necessaria, diretta ad appurare le perduranti difficoltà delle stesse strutture amministrative, che potrebbero impedire un corretto e funzionale uso delle risorse straordinarie erogate, proprio per endemiche ed insuperate carenze strutturali.

⁴ Evocativo il titolo dell'analisi di P. RANCI, *Una crisi da usare bene. Appunti per aggiornare la politica dell'energia*, in *Astrid*, 2022; si v. A. CANTARO, *Europa oggi, sotto il vestito niente? Il 'caso' della politica energetica e climatica*, in *Ist. fed.*, 2022, 139 ss., il quale, con condivisa analisi, palesa l'esistenza di preservare l'autonomia decisionale per adottare e legittimare scelte pubbliche di lungo periodo.

⁵ Per un primo commento, cfr. M.A. SANDULLI, *Prime considerazioni sullo Schema del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giustizia insieme*, 2022.

⁶ Cfr. B. BECCHI, F. MONACO, *Una nuova stagione per gli investimenti territoriali: dalla politica di coesione al PNRR*, in M. Degni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Roma, 2022, 76 ss.

⁷ Si v. il condiviso scritto di L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove aut.*, 2021, 554.

Da un'analisi preventiva dell'esistente, si possono notare, da un lato, una costante e limitata preoccupazione dell'amministrazione – ma evidentemente anche della politica – di bilanciare le evidenti carenze in termini di competenze, poiché ci si preoccupa della sopravvivenza di breve periodo e di evitare responsabilità immediate, dall'altro gli strumenti europei impongono una programmazione e la predisposizione di criteri di monitoraggio che garantiscano una stabilità di lungo periodo.

La divergenza è evidente e forse strutturalmente inconciliabile e potrebbe, come peraltro già dimostrato da recenti prassi, indurre ad accelerare i tempi e ad istruire procedimenti in maniera sommaria, pur di non perdere la possibilità del finanziamento, come si dirà nel prosieguo⁸.

La pubblica amministrazione non è, e non può essere ovviamente, immune dai condizionamenti esterni, dalla caducità dei comportamenti – questi ultimi in perpetua trasformazione – dalla dinamicità del mercato⁹ e dalle dipendenze del potere stesso rispetto alle tendenze economiche e alle spinte capitalistiche.

Pur nella ragionevole consapevolezza di tali mutamenti eterodotti, l'ambito delle scelte deve essere circoscritto dalla predeterminazione normativa dello scopo, di cui l'amministrazione deve tener conto, anche se finanziariamente condizionata, al fine di evitare di trasferire sul cittadino le conseguenze della propria inefficienza che può essere riconducibile a una molteplicità di ragioni: dalla dimensione organizzativa, fino a quella delle risorse economiche e umane a disposizione, e la declinazione della multifattorialità potrebbe continuare.

Da tempo gli studiosi si propongono, con diverso grado di accuratezza e precisione, di individuare gli obiettivi e la metodologia per la convergenza ottimale tra problemi e soluzioni, poiché si tratta di valutare se i fondamenti teorici delle questioni individuate siano riproponibili in altrettante politiche pubbliche di lungo periodo.

L'istituzione pubblica, nelle sue eterogenee vesti e matrici organizzative deve perseguire le finalità che le sono assegnate, per evitare che la stes-

⁸ Si v. *infra*, par. § 4.

⁹ Attuale la riflessione, di ampio respiro, operata da M. CLARICH, *Perché è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, in *An. Giur. econ.*, 2020, 169 ss., il quale opera una rassegna dei possibili motivi del fallimento delle riforme che si sono susseguite nel corso degli anni.

sa, proprio nel perseguimento delle missioni imposte dal Piano, “diventando ontologicamente inutile, persino dannosa¹⁰”. All’interesse per l’attribuzione e per la classificazione delle azioni pubbliche segue necessariamente la costruzione di vere e proprie categorie che spiegano e legittimano il fenomeno dell’attività pubblica, che provvedono a razionalizzare l’intero rapporto tra potere e cittadini.

I repentini mutamenti che si registrano nell’attribuire priorità alle diverse questioni, che si riflettono nella graduazione degli interessi di ricerca e analisi, potrebbero rinvenire nel PNRR una fase di rinnovato ordine e razionalità (ordine che dovrebbe essere letto anche nelle sue implicazioni organizzative). Un aggiornamento delle questioni più delicate si rende necessario, proprio per evitare che il discorso possa essere relegato alla sfera del giuridicamente irrilevante, con conseguente fuga dalle pertinenti responsabilità, nelle pur fitte nebbie teoriche che ne avvolgono l’accertamento.

Un tema particolarmente delicato riguarda la c.d. dimensione locale o territoriale dell’amministrazione che deve essere assunta come osservatorio di prim’ordine, per valutare le variabilità e la correttezza delle scelte, di volta in volta adottate¹¹.

Gli eventi avversi degli ultimi anni hanno acuito e condotto a ulteriori ed estreme conseguenze disparità e divari già esistenti¹², evidenziando criticità anche in seno ai sistemi apparentemente più efficienti, ma i tratti di continuità delle decisioni pubbliche, come i cambiamenti sui quali le stesse incidono, devono essere ricercati con analisi disaggregate, anche per apprezzare le ipotesi di equilibri e modelli destinati ad incidere in maniera pervasiva sul quotidiano dei cittadini¹³.

¹⁰ Si v. M.R. SPASIANO, *Potere amministrativo e interesse pubblico nell’evoluzione del pensiero giuridico e filosofico*, in L. GIANI, M. IMMORDINO, F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, 2019, 12.

¹¹ Si v. R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, 903 ss., 910.

¹² Sul tema cfr. C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 17, per la quale si impone una rinnovata attenzione al tema della qualità della decisione pubblica nella sua intersezione con il modello di distribuzione territoriale del potere politico amministrativo accolto entro i singoli Stati.

¹³ Si condivide sul punto, la presentazione, a cura di F. LIGUORI, al volume F. LIGUORI (a cura di), *Il problema amministrativo. Aspetti di una trasformazione tentata*, Napoli, 2021, 8.

Proprio le riforme amministrative, anche al di là della relativa concreta attuazione, sono ormai orientate a delineare un modello che opera per funzioni, con obiettivi, spesso improntati al lungo termine, diretti al miglioramento complessivo di servizi effettivi resi ai cittadini, almeno nelle intenzioni. Si delinea, in tal modo, un vero e proprio nucleo unitario di nuovi diritti verso l'amministrazione che dovrebbe agevolare a individuare le carenze della stessa struttura pubblica, nella sua duplice dimensione, riferita tanto alle risorse umane quanto alla stessa componente organizzativa in senso proprio¹⁴.

Appare evidente che una tale connotazione delle questioni comporti il rischio, peraltro concreto e verificatosi in passato, di sovrapposizioni indebite che interrompono il tratto unificante tra omogeneità e comprensione che caratterizza il potere, come sottolineato in apertura.

La posizione e il ruolo stesso dell'amministrazione nel contesto democratico devono necessariamente porsi in un rapporto di responsabile strumentalità rispetto all'adempimento dei diritti, soprattutto di quelli fondamentali, identificabili come nucleo della c.d. cittadinanza amministrativa¹⁵.

La spinta riformatrice avrebbe, anche nel recente passato, dovuto fungere da semplificatore, in una visione probabilmente esasperata nei pur ambiziosi obiettivi, della complessità dell'amministrare, nella convinzione – rivelatasi errata – che i diritti potessero fungere da veicolo di tale integrazione, ed è fin troppo evidente il fallimento di tale modello, non solo teorico. Con ciò, è opportuno chiarirlo, non si intende legittimare il periodico ritorno al riflusso statalista che in un certo senso sembra celarsi

¹⁴ Si v. A. TRAVI, *Pubblica amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022.

¹⁵ Insuperate le riflessioni di G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1979, 70, “e cioè sul fronte degli individui e della società, il sistema giuridico misura nel suo complesso il limite di tollerabilità o di accettabilità della direttiva politica, e da questo punto di vista anch'esso svolge una funzione politica e alla fine contribuisce sempre a legittimare l'organizzazione dei pubblici poteri”; si v. G. GUARINO, *L'uomo-istituzione*, Roma-Bari, 2005, 62, per comprendere il dinamismo delle istituzioni, partendo dall'analisi formale e tenendone fermi i concetti, occorre procedere ad una integrazione con i dati materiali. D'altronde, nel potere si pone in essere una dichiarazione di volontà e in concreto si compie una scelta che incide sui diritti.

anche nelle prospettive organizzative dello stesso PNRR, almeno non senza correttivi adeguati.

Il sistema amministrativo, soprattutto nella sua veste territoriale, è apparso sistematicamente caratterizzato da un divario crescente fra quantità e qualità dei servizi resi e risorse assorbite, una sorta di resistenza e attitudine endemica a difendersi dai processi di ottimizzazione¹⁶, spesso ridotti a una mera riduzione della spesa¹⁷, con interventi estremi resi necessari a causa della persistente esiguità delle risorse finanziarie.

Come si è scritto, una buona dose del successo del PNRR dipenderà dal coraggio nel fare le riforme¹⁸, ma si deve trattare di un coraggio consapevole, poiché altrimenti lo stesso si trasforma in incoscienza e imprudenza.

2. La predeterminazione dell'ordine dei valori per le riforme

Ci si deve porre almeno due questioni, all'interno delle quali cercare di leggere le diverse problematiche che emergono, ossia se prediligere, nei limiti delle previsioni e con tutti gli adattamenti eventualmente necessari, di affidarsi al settore privato o alla gestione diretta delle riforme, mentre la seconda questione riguarda la compatibilità tra due modalità di concepire il tempo - che si dimostra ancora una volta valore relativo - quella del PNRR e quella dell'amministrazione italiana.

La prima questione è di preminente importanza, poiché consente, nei limiti del prevedibile, di capire fino a che punto l'amministrazione sia in grado di chiudersi in sé stessa e quanto debba affidarsi a soggetti privati, con il rischio di pericolose contaminazioni e spinte capitaliste sull'attua-

¹⁶ Sul tema, in termini generali, si rinvia all'analisi di A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 549 ss., 566.

¹⁷ Tema che ha registrato la sua casistica tipica in tema di riduzione della spesa sanitaria, come si osserva, ex multis, da Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2020, n. 747; si v. l'editoriale a firma di C. PINELLI, *Il doppio volto del vincolo europeo e il grande ritorno della commedia italiana*, in *Mondoperaio*, 2023.

¹⁸ M. MESSORI, *Il successo del PNRR dipenderà dal coraggio nel fare le riforme*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 dicembre 2022.

zione delle riforme¹⁹. Sulla questione del tempo, come accennato, si dirà brevemente nel prosieguo.

Crisi e cambiamento²⁰ sono termini coestensivi e che si pongono in un rapporto di causa-effetto²¹, poiché la compresenza, in termini antagonisti, di risorse economiche limitate²² e di bisogni crescenti della collettività impongono di valutare gli effetti delle decisioni in relazione ai servizi destinati al cittadino. L'esigenza di un'organizzazione meno soggetta - il che non vuol dire indifferente - ai volubili condizionamenti esterni, di eterogenea natura, il consolidarsi di situazioni di indebitamento hanno svuotato la cultura dell'amministrazione, soprattutto di quella territoriale, poiché si tende sempre di più a guardare oltre le proprie competenze, anche e soprattutto per rifuggire da eventuali responsabilità, come detto.

Il ridimensionamento del ruolo dell'amministrazione, immaginato qualche decennio fa, e attuato, in maniera peraltro disordinata, a colpi di liberalizzazioni e devoluzioni di potere, ha reso la stessa struttura amministrativa ancor più fragile, soprattutto quando si è trattato di fornire una risposta ai fallimenti del mercato in termini di coesione sociale, sviluppo economico e di complessiva legittimazione istituzionale²³.

¹⁹ Cfr. G.D. COMPORI, *La strana metafora della terra di nessuno: le adiacenze possibili tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 529 ss.

²⁰ Osserva M. RENNA, *Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida?*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 155, il cambiamento presuppone una insopprimibile connotazione volontaristica, motivo per cui lo stesso non può mai configurarsi come necessario o obbligatorio, pena una contraddizione in termini insuperabile.

²¹ Si v. G. COLOMBINI, *Unione europea e Stati nazionali di fronte alla crisi economica. Riflessioni a margine*, in *Federalismi*, 2016, 8.

²² Il tema può essere ricondotto nell'ambito degli eterolimiti dell'amministrazione, i vincoli non posti dal potere amministrativo, che però ne vincolano l'esercizio, come osservato da P.M. VIPIANA, *L'autolimita della pubblica amministrazione. L'attività amministrativa fra coerenza e flessibilità*, Milano, 1990, 34 (nota § 11).

²³ Si condivide l'analisi svolta da M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure riforme*, in *Dir. amm.*, 2016, 9 ss., 14, "la centralità del pubblico e della p.a. in particolare si pone quale premessa e fattore primario della tenuta e dello sviluppo dei sistemi socio-economici, da cui l'evidente necessità del massimo sostegno e sviluppo degli elementi costitutivi del suo funzionamento: disponibilità di dati, valutazioni ravvicinate, interventi sul caso concreto, capacità di cooperare con altri soggetti e di individuare altre risorse disponibili, di seguire e controllare processi. In breve, di essere parte attiva di azioni integrate, accordi, e forme di cooperazione e nello stesso tempo (e proprio per questo) di articolare e differenziare la propria azione e organizzazione. Il tutto, naturalmente,

Le riforme richieste all'Italia per l'attuazione del PNRR ripropongono, sia pure in una veste dichiaratamente, ma non realmente, nuova, obiettivi per larga parte già fissati per legge, e, pertanto, l'eventuale, ma non improbabile, paralisi decisionale dovrà essere stigmatizzata due volte.

Il nesso osmotico che intercorre tra riforme, rispetto di vincoli già assunti e investimenti è indissolubile e strategico²⁴, ma la realizzazione e la progettazione esecutiva impongono la predisposizione di interventi nell'ambito dei quali l'amministrazione possa svolgere un ruolo attivo di coordinamento, anche se il limite temporale imposto dall'UE, consiglierebbe uno scetticismo critico rispetto a tale impianto teorico, anche se potrebbe trattarsi di uno scetticismo costruttivo. Il rischio è rappresentato, come accennato, dal ricorso indiscriminato all'esternalizzazione delle riforme, da perseguire in maniera più o meno celata.

Ci si potrebbe, tuttavia, chiedere se e in che modo le riforme necessitano di un'unica attività di coordinamento o se sia necessario prevedere diversi centri di azione, poiché sembra emergere una disgregazione del fine generale, che da un lato è legittimata dall'esigenza insopprimibile della specializzazione settoriale delle riforme, dall'altro risente della pressione degli interessi particolari, soprattutto quelli privati, come dimostrato ampiamente dalla vicenda delle concessioni balneari.

Per altro verso, i vincoli imposti dal Piano, per come configurati, presentano significativi tratti di discontinuità rispetto ai diretti predecessori, anche se la comunicazione e la propaganda che ne hanno seguito e accompagnato l'approvazione hanno sconfinato in una retorica che ne ha, in parte, oscurato l'intento legislativo e programmatico che dovrebbe, invece, garantire proprio il superamento di quelle criticità che hanno di fatto paralizzato i processi di riforma promossi in questi anni.

Quest'ultimo aspetto è emerso in relazione alle trattazioni relative alla gestione proprio del potere nelle società complesse che troverebbero ne-

insieme alla capacità di attrezzare personale e strutture in modo da rendersi pienamente responsabile di quanto operato". L'A. osserva che la banalizzazione in chiave difensiva, "che avrà certo nobili intenti, ma si traduce nel tacito e inequivocabile principio: se la p.a. non si può evitare, la si renda almeno innocua".

²⁴ Si v. F. BASSANINI, *Le riforme, il 'vincolo esterno europeo' e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid*, 2021, che discorre della necessità di elaborare riforme strutturali, coraggiose, ben congegnate. L'A, tuttavia, palesa un pessimismo della ragione che indurrebbe a prevedere un esito infausto delle riforme.

gli obiettivi del PNRR un modulo procedurale con fini protettivi, anche, e soprattutto, per la stessa amministrazione, intesa sia come potere che come funzione. Ci si limita a dubitare di tale lettura, poiché l'unità amministrativa si sgretolerebbe nel suo farsi, nascosta dietro reti di tutela e protezione, non si sa, invero, a protezione di cosa e soprattutto a tutela di quali interessi.

Peraltro, come intuitivo, nessuna riforma genera con un dato di immodificabilità, ed è proprio nella fase dell'attuazione concreta che emergono le aporie e si scorgono i correttivi, gli emendamenti e gli adattamenti necessari e la dimensione temporale adeguata del vincolo europeo pare consentire tale lettura e dovrebbe - il condizionale è d'obbligo - emancipare dal rischio dell'eccessivo dettagliamento delle riforme.

Un dato su tutti sembra imporsi - ma si deve essere cauti sul punto - ossia un possibile rinnovato approccio, anche culturale, alla considerazione dei rapporti tra pubblico e privato, finalizzato proprio all'ottimale esecuzione delle riforme, da realizzare attraverso la necessaria valorizzazione del patrimonio privato²⁵, in termini di risorse, conoscenze, assunzione dei rischi, tempo, creatività nello sviluppare soluzioni, senza mai²⁶ - la pandemia e la guerra in Ucraina, per ragioni diverse, lo hanno dimostrato - poter rinunciare alla presenza del pubblico.

La prospettiva delle riforme pare richiedere un processo applicativo, che presupporrebbe, a monte, la finzione o l'immaginazione di un ordine di valori e di priorità, non affinché tali indicazioni configurino un dovere di soggezione immutabile, ma al fine di poter individuare un "obbligo di risultato"²⁷.

²⁵ Si v. F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi*, 2022, 204 ss.

²⁶ Cfr. G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, 10, ci si deve interrogare sull'opportunità di adattare gli interventi pubblici per contrastare i fallimenti del mercato e, contestualmente, resistere al rischio degli inquinamenti che hanno condotto al neoliberalismo. Si deve, inoltre, verificare l'eccezionalità degli eventi in relazione all'eccezionalità delle misure adottate.

²⁷ Si fa riferimento alla nota nozione di 'amministrazione di risultato', elaborata e perfezionata nei propri tratti giuridici dalla ricerca curata da M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004, nella quale emerge una notazione pienamente attuale, per la quale il risultato amministrativo rappresenta la sintesi di parametri predeterminati in base ad analisi economiche del diritto e l'opportunità di predisporre politiche pubbliche che sappiano interpretare, anche per eventuali momenti di scostamento, il dato che emerge.

Tale obbligo rischia, però, di essere assunto solo in termini di petizione di principio, in considerazione della scelta di fondo effettuata nel Piano che, pur di garantire il raggiungimento degli obiettivi condizionanti le successive erogazioni, ha disegnato una matrice organizzativa fondata preventivamente su una maglia fitta di poteri sostitutivi che, esautorando le amministrazioni, finirebbero per condannarle a una irrimediabile inefficienza.

Da questo punto di vista, il livello di attuazione degli obiettivi da parte dell'amministrazione, al di là delle concrete modalità organizzative e procedurali prescelte, consente di apprezzare la tenuta della dialettica tra decentramento delle funzioni e decisioni di spesa, nel solco di una variabile istituzionale ormai da assumere come parametro immutabile, rappresentato dalla crisi finanziaria²⁸.

In queste maglie concettuali potrebbe essere riletta la stessa nozione di riforma, in una dimensione in cui, senza soluzione di continuità, si individua un percorso circolare che lega indissolubilmente il profilo sostanziale della funzione pubblica a quello organizzativo e, ovviamente, a quello finanziario. In altri termini, si tratterebbe di cogliere il dato condizionante di complessità delle decisioni pubbliche che consente di tracciare un nesso che lega i diritti alla funzione preposta al loro soddisfacimento.

Tale rapporto deve essere, di volta in volta, integrato con le variabili reali che ne alterano gli equilibri, poiché anche l'adattamento della funzione è espressione di un modo di agire dell'amministrazione; il modello organizzativo deve essere tale affinché sia percepito dai cittadini nella sua intima razionalità²⁹.

Peraltro, proprio la predeterminazione delle scelte in sede europea e l'erogazione progressiva delle risorse impone di ragionare di politiche pubbliche che assicurino un'attuazione debitamente motivata e giustifica-

²⁸ Si v. la riflessione, pienamente attuale, svolta da R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2008, per il quale il valore del contesto, ossia del quadro d'insieme, come complesso dinamico di fattori politici, sociali ed economici deve essere assunto come emblematico, alla stregua di una costante sistemica del mondo dell'amministrazione.

²⁹ Si v., sul tema, G. COLOMBINI, *La dimensione poliedrica dei controlli della Corte dei conti sul PNRR*, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, I, Napoli, 2022, 811 ss.

ta (anche rispetto al dato organizzativo e della stessa ricollocazione delle dotazioni di risorse umane e finanziarie).

Inoltre, la condivisibile identificazione di interessi che, in un mercato ideale di piena concorrenza, sono destinati a soccombere, ha consentito di individuare uno spazio giuridico entro il quale è consentito, e per certi versi auspicabile, limitare l'applicazione delle regole di mercato - di nuovo il riferimento al tema delle concessioni balneari sembra assumere il ruolo di sede privilegiata di studio - ma non nel senso di un ritorno a un ruolo pervasivo o ingombrante dello Stato, ma più semplicemente, come forse sarebbe dovuto accadere sin dall'inizio, circoscrivere gli interventi solo nei limiti di ciò che è necessario per garantire il corretto funzionamento e la stabilità degli stessi mercati che era, almeno nelle intenzioni, uno degli obiettivi ineliminabili del passaggio al modello dello stato regolatore; tale aspetto deve essere conciliato con le risorse strumentali limitate, poiché appare evidente che si debba, preventivamente, provvedere a un riordino della dialettica ordinaria tra domanda e offerta pubblica.

In altri termini, le tensioni prodotte e accentuate dalla instabile situazione finanziaria degli enti territoriali e le frequenti fughe degli stessi verso modelli societari hanno condotto, *de facto*, a una inadeguatezza che prescinde, in larga parte, dalla concreta alternativa organizzativa prescelta³⁰.

La strumentalità del ruolo dello Stato, e quindi della stessa pubblica amministrazione, si presta ora a interpretazioni alternative, a seconda del punto di vista prescelto, perché è evidente che il pubblico deve recuperare parte del terreno perduto in anni di liberalizzazioni ed esternalizzazioni incontrollate, ma un reflusso statalista puro non sembra essere la soluzione ottimale.

³⁰ *Ex multis*, di recente, R. CAVALLO PERIN, *Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 77, rinviene, tra le concause principali dell'attuale inefficienza amministrativa, la mancata corrispondenza di una precisa classificazione degli atti che costituiscono espressione delle differenti funzioni di indirizzo e di gestione, con evidenti, ma spesso ondivaghe, conseguenze in tema di certezza sulla sindacabilità degli atti che sono nella c.d. zona grigia.

3. La credibilità delle riforme

Si deve osservare come ci si trovi in un periodo storico peculiare, in cui alla credibilità delle riforme, che di fatto può essere assunto quale indice di credibilità di uno Stato, corrisponda l'erogazione di fondi; lo Stato, e quindi l'amministrazione, passa dall'essere erogatore all'essere fruitore e beneficiario.

Il vantaggio che potrebbe trarsi da tale condizione storica consiste nella circostanza che il problema non è più il mantenimento di uno stato ma, almeno, nelle intenzioni, nella riduzione delle differenze e dei divari³¹.

Non si può non notare che le amministrazioni operino in un costante clima di condizionamento - ma si potrebbe rafforzare il sostantivo - imposto da parte di organismi e vincoli esterni, spesso di natura finanziaria ed europea, al fine di determinare un grado di consenso e di converso di democraticità, che legittima l'ottenimento di uno *status* di credibilità e, di converso, credito³².

La nozione di amministrazione capovolta, autorevolmente elaborata³³, espressione di un potere pubblico che si orienta e si plasma sul contesto sociale e non solo sulle istituzioni formali e, che, in tal modo, si svincola dal modello originario, per innumerevoli ragioni, si impone, ormai, come ipotesi ordinaria e non più come sporadico momento di difficoltà del potere.

La cultura amministrativa rischia di assumere e di consolidare, con sempre maggior decisione, un atteggiamento di scetticismo nei confronti del ruolo di indirizzo della politica, "fattore irritativo ed impermeabile rispetto ai sottosistemi sociali³⁴".

³¹ Cfr. A. CAPUSSELA, *Liberalismo e libertà*, in *Il Mulino*, 2022, 10 ss., osserva che durante le tempeste ci si rifugia nel tempo del liberalismo, ma anche tale ideologia deve confrontarsi con idee pari alla sua statura.

³² Si v. S. SASSEN, *Espulsioni: brutalità e complessità nell'economia globale* (trad.it.), Bologna, 2012, 129 ss.

³³ Ci si riferisce alla nota metafora utilizzata da G. BERTI, ripresa da U. ALLEGRETTI, *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta*, in *Jus*, 2007, 371 ss., ora anche in *L'amministrazione. Dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipata*, Milano, 2009, 215 ss.

³⁴ G. TEÜBNER, *La matrice anonima. Quando privati attori transnazionali violano i diritti dell'uomo*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 2006, 9 ss., 16; sul tema di recente, cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La dignità umana come principio "autonomo" per giustificare la tutela dei diritti sociali*,

L'analisi, pur nella consapevolezza del citato approccio sintetico assunto rispetto allo svolgimento complessivo delle questioni istituzionali e giuridiche, palesa quanto sia necessario operare una distinzione tra la pianificazione economica 'imperativa' e gli interventismi territoriali, per valutare se i divari, spesso assunti come consapevoli e quasi programmati, ingeneri metamorfosi radicali, nelle funzioni e quindi nei diritti.

Sia consentito, a tal proposito, offrire alcune notazioni, lungi dal voler assurgere al valore di considerazioni di carattere definitivo, che, pertanto, evidentemente devono assumere un tratto interlocutorio e parziale; e ciò, in quanto, pare opportuno rilevare che, se si ha l'avvertito e acuto senso di libertà e si percepiscono diffusamente le insoddisfazioni in ordine alle modalità con le quali i diritti sociali sono stati affrontati e soddisfatti nei termini di un'esperienza affidata principalmente all'improvvisazione, emergono, nell'esperienza del giurista, al contempo, due aspetti che compongono la normatività per l'amministrazione, specie quando opera in sofferenza, la speranza e la costrizione.

Ogni variazione delle modalità stesse di amministrare si può palesare con modalità non ordinarie, finanche abnormi, come segno delle difficoltà che accompagnano transizioni presentate come epocali, caratterizzate, nei periodi di difficoltà più acute del potere pubblico, da cicliche acclamazioni di declino e superamento del potere come espressione dello Stato, dalle quali si diffida con convinzione, come detto.

Ancora una volta, ma i ripetuti moniti non paiono aver ricevuto accoglimento e considerazione in sede amministrativa, la programmazione deve recuperare il suo tipico ruolo strategico, con obiettivi di spesa chiari, non contraddittori, gerarchizzati, un metodo di azione, anche ai fini di un recupero della razionalità dell'agire pubblico, reale e infungibile presidio per il cittadino avverso l'arbitrio³⁵.

in *Dir. pubbl.*, 2022, 45 ss., 55, nella prospettiva della dignità come aspetto di cui deve occuparsi il potere, ci si deve porre nella prospettiva dello strumento per rendere giuridicamente rilevanti gli atti che esprimono mancanza di rispetto di un aspetto giuridicamente rilevante.

³⁵ Si condivide la completa analisi di R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto delle decisioni amministrative*, in *Dir. soc.*, 2017, 633 ss., 656, la programmazione, anche di spesa, si innesta e razionalizza il momento del disporre e quello del provvedere. In altri termini, la programmazione provvede a stabilire, in via prioritaria rispetto all'agire amministrativo, una scala di priorità e quindi una preliminare ponderazione degli interessi (660). La validità della programmazione non si esaurisce nella sua assoluta razionalità, la c.d.

Le oscillazioni degli equilibri di sistema, in considerazione di problematiche endemiche e probabilmente non definitivamente e assolutamente estirpabili³⁶, possono condurre a significativi scompensi istituzionali che devono essere ricondotti alla gestione ordinaria, assunti come parametro consapevole, poiché rischi di scomposte fughe in avanti da parte delle Corti e le incongruenze dei modelli riformanti sono, in un contesto di crescente complessità, condannati alla banalizzazione della criticità e alla compressione inevitabile dei diritti.

In tale contesto, ancora particolarmente controverso e confuso, nel quale il margine d'errore pare (auspicabilmente) ridotto al minimo, la garanzia dei diritti non può essere subordinata a parametri numerici, a contrazioni arbitrarie e a tiranniche disposizioni finanziarie, ma, d'altronde, una cura estrema si rende necessaria per mali endemici e difficilmente curabili.

L'assorbimento o, se si vuole, la riduzione dell'incertezza può condurre a una riduzione della complessità esterna all'amministrazione - altro termine del quale si abusa e che dovrà essere sottoposto ad accurate e attente analisi - solo per accedere a una complessità del sistema, che l'amministrazione possa risolvere e ridurre con le proprie risorse³⁷.

autoreferenza operativa, ma richiede un'attività di coordinamento, una sorta di compensazione anticipata rispetto ai correttivi da adottare in seguito; sul tema della programmazione e sul rapporto osmotico con i processi decisionali pubblici, cfr. M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2001.

³⁶ Dal punto di vista sistemico, lo slittamento e il cambiamento continuo dei parametri, anche di spesa, incide sulla capacità integrativo-inclusiva del sistema statale, come osservato da F. RIMOLI, *Governabilità e mercati: brevi considerazioni sul futuro della democrazia italiana*, in *Dir. soc.*, 2020, 33 ss., 35; in merito alla prospettiva di una rinnovata collocazione del ruolo stesso dell'amministrazione conforme alle traiettorie europee e fedele ai temi della partecipazione, ma coesistente ai mutamenti sociali inevitabili, cfr. A.M. CECERE, B. GUASTAFERRO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, in *Ist. fed.*, 2022, 241 ss., la Conferenza sul futuro dell'Europa conferma che le declinazioni sovranazionali del principio democratico non si esauriscono nei canali della rappresentanza, ma trovano nella partecipazione dei cittadini un'ulteriore fonte di legittimazione del processo di integrazione.

³⁷ In termini di teoria generale, N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione* (trad. it.), Milano, 2008, 183 ss., lo definisce il principio della formazione dei sistemi attraverso la chiusura operativa dei loro confini, si tende ad escludere l'ambiente affinché il sistema possa costruire complessità sua propria. Secondo tale impostazione, non è sufficiente descrivere il potere come causa, neppure potenziale, ma si tratta di ragionare con le c.d. funzioni complesse.

4. *Il tempo del PNRR e il tempo dell'amministrazione*

Il problema principale che emerge in ogni programmazione di scopo risiede nella circostanza, finanche banale, che il futuro è sempre ignoto e irraggiungibile, qualunque cosa accada tra una decisione e l'altra; è evidente che si possono apportare correttivi, sia nelle premesse causali, sia nelle valutazioni concrete, ma la componente temporale può divenire un aspetto con il quale confrontare le scelte adottate *ab initio*.

L'interpretazione, semantica, ma anche giuridica, del tempo ha una specifica ragion d'essere, ossia supportare l'individuazione di indici per valutare la tempestività della risposta del potere pubblico rispetto all'emergere concreto degli interessi e orientare, di conseguenza, le funzioni.

Proprio il tema, più volte notato nel corso dell'indagine, del condizionamento delle scelte di programmazione è emerso, ed emerge, in modo avvertito, nel contesto delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dalla promulgazione del quale si è registrata una mobilitazione deputata a imporre determinati impulsi alla predisposizione degli obiettivi³⁸.

Una clausola di deroga rispetto ai tempi è già prevista, e pertanto legittimata dallo stesso PNRR, allorché si prevede che “il Governo si impegna a realizzare la strategia di riforme del Piano secondo i tempi e gli obiettivi previsti, anche ricorrendo a provvedimenti d'urgenza ove necessario a garantire il rispetto delle scadenze programmate³⁹”; si osserva l'esistenza di una clausola quantomeno singolare, un'emergenza programmata, poiché si ha contezza di un elevato rischio del mancato rispetto dei tempi, e si rende legittimo, *ex ante*, il ricorso a procedure che sono derogatorie rispetto a quelle ordinarie⁴⁰.

³⁸ Si v. A. BITONTI et al., *Chi detta l'agenda? Le dichiarazioni pubbliche dei gruppi di interesse nel Recovery Fund*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2021, 3, 461.

³⁹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 47.

⁴⁰ Emblematica è la vicenda risolta da T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 2 febbraio 2022, n. 1255, “La scelta di R.F.I. S.p.A. di non suddividere in lotti l'appalto per la Progettazione Esecutiva e la realizzazione sulle linee oggetto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) del Sistema ERTMS, oltre a non costituire un unicum a livello europeo avuto riguardo ad appalti di analogo oggetto, risulta altresì idonea a contenere le tempistiche per il rilascio delle autorizzazioni conseguenti alla verifica della corretta integrazione dei sistemi a terra e a bordo mezzo, alla luce di una situazione in cui è doveroso tener conto

Il Piano, come si osserva dalla lettura delle sedute parlamentari⁴¹, genera come progetto di investimento per affrontare “i nodi strutturali” del sistema Paese.

Sembra riproporsi, con rinnovata solidità concettuale, la questione dell’organizzazione, quasi sparita dall’agenda del legislatore, come se organizzazione e attività non siano e, soprattutto debbano essere, in un rapporto osmotico e funzionale.

L’attuazione delle riforme, la concreta possibilità di un buon esito delle stesse non può che transitare per un adeguato apparato organizzativo, nella sua componente statica, quanto in quella dinamica.

L’organizzazione e la relativa adeguatezza si pongono quali condizioni di legittimità delle c.d. premesse decisionali che consentono un duplice ordine di controllo sulle decisioni adottate, sul piano del comportamento e delle relative conseguenze e sul piano dell’attinenza tra premesse e attuazione.

Le questioni sollevate da tale riflessione sono potenzialmente indefinite e riguardano diversi ambiti.

Con una inevitabile semplificazione di alcuni aspetti, può individuarsi una debolezza, forse da qualificare in termini di insufficienza, della risposta pubblica, rispetto ad alcuni aspetti particolarmente sensibili.

L’illegalità più grave che si registra nell’attività delle istituzioni è quella che si perpetra e si traveste ricorrendo a forme legali, avalli legislativi, ai quali si attribuisce l’indebito effetto di assolvere il potere da ogni colpa e da ogni possibile responsabilità.

Le trasformazioni della società e la crescente complessità nell’amministrare impongono una doverosità di azione e di risultato che può essere imposta, in termini giuridici, solo alle pubbliche amministrazioni, nella loro dimensione organizzativa, e non solo tecnico-produttiva⁴².

dell’elevata strategicità dell’intervento, del rilievo anche economico della commessa e della ristrettezza dei tempi di realizzazione dell’opera, in virtù delle negative ricadute connesse all’eventuale mancato rispetto degli impegni assunti in sede europea”.

⁴¹ Spunti condivisi sul tema sono offerti da E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: il funzionalismo e le fonti in funzione anticrisi*, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, I, Napoli, 2022, 609 ss.

⁴² Un quadro interessante è offerto da F. MARANGONI, *Governare da tecnico in tempi di emergenza*, in *Il Mulino*, 2022, 76 ss., secondo cui la soluzione tecnocratica a momenti di crisi è ormai così abituale in Italia da non suscitare più nemmeno troppo dibattito. Si

Appare evidente, senza che ciò rappresenti un'esimente, che le riforme da attuare, anche in conformità al PNRR, debbano essere ambiziose, ma al tempo stesso sostenibili nel lungo periodo, da tutte le prospettive imposte da una lettura adeguata del termine.

In questo panorama istituzionale, così articolato e sorretto da una complicata rete di formalismi decisorii e ritualità burocratiche - che alimentano la cultura del limite e del sospetto - si rende necessaria una rinnovata cultura organizzativa, propria del sistema pubblico, nella quale il ricorso al privato è un'eventualità, magari migliorativa, non la regola ordinaria di condotta.

Il fermento che ha accompagnato la promulgazione dei diversi interventi, soprattutto in relazione ai decreti semplificazione, tradisce i moniti operati fin qui, poiché, invece di agire sulle cause strutturali, ormai note, il legislatore ha optato per una semplificazione attraverso la deresponsabilizzazione - con riferimento all'alleggerimento del peso delle responsabilità operato con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e silenziosamente - quasi come se si trattasse di una disposizione da nascondere al dibattito pubblico - esteso nella sua applicazione dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77⁴³, quando, al contrario, proprio il coraggio di amministrare deve legittimare la decisione pubblica⁴⁴ come una propria componente costitutiva.

Tuttavia, i reiterati proclami inneggianti alla semplificazione, o forse sarebbe opportuno declinare al plurale il sostantivo, hanno posto, nuovamente, il tema al centro del dibattito pubblico, ma "troppa popolarità rischia di privare il termine di un significato preciso"⁴⁵.

osserva che, rispetto al recente passato, i tecnici dei recenti governi erano più in generale chiamati a una migliore efficacia decisionale, a partire dallo smaltimento dei ritardi accumulati dai governi precedenti nella pubblicazione delle norme attuative delle leggi approvate, che in alcuni casi mettevano a rischio anche l'attuazione dei provvedimenti più importanti nel contrasto alle ricadute economiche delle crisi più recenti.

⁴³ Art. 51, comma 1, lett. a), n. 1.

⁴⁴ Di recente, G.D. COMPORITI, *Il coraggio di amministrare*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, II, Napoli, 2020, 1101 ss.

⁴⁵ È quanto osserva con riguardo al tema della trasparenza, ma il concetto è agevolmente utilizzabile in questa sede, J. SÖDERMAN, *The Citizen, the Administration and Community Law*, in *euroombudsman.eu.int*, 2016, trad. it. della citazione ad opera di D.U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Dir. soc.*, 2017, 43 ss.

Ancora, sul piano embrionale in attesa dell'attuazione delle riforme, deve essere ribadito che se, entro certi limiti, le cause della cattiva amministrazione possono dirsi note e ampiamente analizzate non solo dalla dottrina, ma anche dalle stesse istituzioni, le soluzioni non si sono fin qui rivelate adeguate o agevolmente percorribili⁴⁶ forse perché carenti di un'adeguata visione di insieme che si proponga anche di valutare, per quanto possibile, l'impatto dei diversi interventi.

Deve essere precisato che mentre la perenne, e talvolta non adeguatamente pensata, ebollizione normativa si è rivelata fonte di ulteriori incertezze e complicazioni, l'attenzione non si è focalizzata a sufficienza sulla effettività delle misure, a partire da quelle fondamentali e già in vigore.

Al di là dell'enfasi retorica unanimemente riposta sull'importanza del momento storico, probabilmente - e auspicabilmente - irripetibile nella sua drammatica unicità, si trae un senso di smarrimento e di incertezza, in quanto si percepisce la sensazione di un progetto di riforma tanto ambizioso quanto sovraccaricato di troppe finalità e aspettative eterogenee.

Bisogna peraltro avvertire che la scelta potenzialmente in grado di produrre un più forte impatto sull'amministrazione, e specialmente su quella locale, è quella che investe le responsabilità, penale e amministrativa, significativamente alleggerite, anche con disposizioni a regime, non limitate cioè al tempo dell'emergenza.

E' ormai ampiamente analizzato quel fenomeno definito in termini di amministrazione difensiva, al punto che, ormai, anche questa chiave di lettura meriterebbe forse un ridimensionamento, o almeno una diversa contestualizzazione, al fine di valorizzare maggiormente anche altri aspetti, magari connessi, ma ugualmente diversi e centrali, come la qualificazione del personale, il rafforzamento delle strutture tecniche interne, la individuazione di percorsi di crescita professionale realmente virtuosi, in uno, una valorizzazione e un potenziamento dell'organizzazione complessivamente intesa.

⁴⁶ Noti sono il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 715 e il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Dipartimento per la funzione pubblica, Roma, 1993, i cui rilievi appaiono, a distanza di decenni, quanto mai attuali; una chiave di lettura critica è offerta da F. BUTERA, *Amministrazione da reinventare*, in *Il Mulino*, 1999, 1074 ss.

Ed ecco allora l'idea stravagante⁴⁷, ma, questa volta, solo in apparenza, di inserire in uno dei d.l. semplificazioni, norme riferite al regime della responsabilità, penale ed erariale, con il chiaro intento, tra l'altro tradito già all'origine, di semplificare la vita degli amministratori (anche questo è in effetti un modo di semplificare l'azione amministrativa), alleggerendo il peso delle loro responsabilità.

Le indagini sulle deficienze strutturali dell'amministrazione dovrebbero acquisire un carattere permanente e sistematico e non devono necessariamente ed esclusivamente essere condotte da un soggetto esterno, ma devono essere integrate da indagini dell'amministrazione su sé stessa, al fine di innescare un responsabile e consapevole processo di autorganizzazione⁴⁸, per rinvenire sul piano dell'evoluzione del diritto positivo il riscontro e il modello su cui operare.

Ciò che dovrebbe caratterizzare le decisioni e la programmazione è un aspetto del coordinamento di diverse premesse decisionali che è peraltro prevista strutturalmente ed è quindi inevitabile ed è anche indifferente alla circostanza che il coordinamento operi in maniera efficace o meno.

La letteratura sui fallimenti delle programmazioni - o presunte tali - ideate per la pubblica amministrazione rimane confinata agli aspetti tradizionali e gli stessi aspetti semantici sfuggono a sistematizzazioni certe e i fattori di insuccesso sono eterogenei, poiché il processo di apprendimento cui dovrebbe essere soggetta la stessa amministrazione dovrebbe svilupparsi all'interno del contesto istituzionale e non necessariamente imporre indebiti trasferimenti di funzioni e di scelta.

Sempre per riprendere Luhmann⁴⁹, le teorie sull'organizzazione, anche qualora si premurino di includere nelle rispettive considerazioni l'am-

⁴⁷ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 763 ss., 765.

⁴⁸ In questi termini già G. PASTORI, *Amministrazione sotto indagine*, in *Vita e pensiero*, 1982, 4 ss., 22, il quale rileva che gli interventi regolativi e correttivi sono caratterizzati da rapide accelerazioni, improvvisi arresti e brusche inversioni di rotta.

⁴⁹ N. LUHMANN, *Organizzazione*, cit., 216, 314, ogni decisione può essere adottata e, in seguito, valutata, solo se ogni possibilità di scelta è costruita cognitivamente e solo se vi siano, all'interno dell'organizzazione stessa, competenze che siano in grado di ampliare o restringere lo spazio di discrezionalità in base ai bisogni della collettività. L'A. rileva che i c.d. programmi condizionali - e il PNRR potrebbe rientrare tra questi - possono essere attivati sequenzialmente uno dopo l'altro, al fine di pervenire al coordinamento per una programmazione complessa per integrare distinte competenze e distinti livelli decisionali.

biente nel quale le stesse organizzazioni operano, inteso come confine esterno all'organizzazione, trascurano sistematicamente i problemi che si incrociano su tale confine, che Marongiu definisce emblematicamente "interdipendenze del potere"⁵⁰.

Non è agevole identificare le ragioni di tale deriva, a partire dall'azione combinata, e spesso determinante di fattori esogeni ed endogeni, e, certo, a questo punto prende concretamente corpo l'ipotesi che nella storia del nostro Paese l'effettiva "resa" della pubblica amministrazione in termini di concreta operatività, gestione efficiente delle risorse, efficacia degli interventi e, dunque, di "risultato" sia sempre rimasta nel cono d'ombra dovuto al diverso e prioritario ruolo politico-istituzionale ad essa affidato, quello cioè di costituire l'ossatura portante di una unità nazionale avventurosamente raggiunta e di fragili élites da difendere e consolidare, e dunque con una funzione contestualmente difensiva e pedagogica, prevalente su ogni altro compito.

L'illusione di amministrare senza amministrazione e l'attrazione al piano legislativo - o, forse peggio, altrove - di scelte teoricamente ascrivibili alla sfera amministrativa sono rischi che devono essere consapevolmente fuggiti, dai quali l'amministrazione deve emanciparsi, poiché la forza delle circostanze, i continui e repentini mutamenti della realtà si impongono nei confronti di un potere pubblico che ha l'obbligo di agire razionalmente e la indirizzano verso comportamenti, adeguamenti e ripensamenti che assumono carattere di doverosità.

Le conseguenze e le crisi dovrebbero coincidere con la presa di coscienza delle inquietudini accumulate nel tempo, al fine di sollecitare un processo di cambiamento selettivo per l'amministrazione, imminente, poiché di crisi si alimentano le pubbliche amministrazioni e di tempo per gli equivoci, ormai, ne residua davvero poco⁵¹.

⁵⁰ G. MARONGIU, *Complessità sociale, identità politica e formazione*, in P.F. CASINI (a cura di), *Sui banchi della politica*, Roma, 1990, ora anche in *La democrazia come problema*, II, Bologna, 1994, 135 ss., 137.

⁵¹ Cfr., nella prospettiva della ricerca di equilibri tra interessi, G. BEVIVINO, *Nuovi inputs euro-unitari. La sostenibilità come ponderazione normativa degli interessi di shareholders e stakeholders*, in *An. Giur. econ.*, 2022, 115 ss., 118, deve porsi la considerazione per cui l'assetto normativo che si sta per delineare, anche attraverso gli spunti euro-unitari, deve essere collocato, secondo la lettura di autorevole letteratura, nel contesto della ripresa di un istituzionalismo forte che, ancora pochi anni fa, sarebbe apparsa impensabile.

Ci si rifugia, in termini di possibile raccordo con una successiva analisi, e con nessuna ambizione di conclusione, nel titolo di un acuto e attuale lavoro, ancora del professor Marongiu⁵², *L'ufficio come professione*, poiché il ritorno a un ruolo centrale del pubblico attraverso la professionalizzazione di alcune figure rappresenta una soluzione quasi obbligata; d'altronde, proprio le teorie elaborate per spiegare la natura giuridica del pubblico impiego nel corso degli anni svelano una puntuale corrispondenza tra le stesse e le teorie sull'organizzazione giuridica dei pubblici poteri. Affinché il potere pubblico assolva con adeguato grado di legittimità il proprio ruolo, gravato anche dalle istanze europee, si deve ritrovare un adeguato grado di differenziazione e di separazione tra ruoli.

Il tema è rimasto nell'ombra, almeno nelle prime fasi del dibattito, ma si ritiene che da qui, necessariamente, si dovrà ripartire per cercare di garantire - o quantomeno di non tradire in partenza - la necessaria convergenza tra i tempi del Piano e i tempi dell'amministrazione.

⁵² Ci si riferisce a G. MARONGIU, *L'ufficio come professione. Saggio sul rapporto d'impiego con lo Stato*, ora in *La democrazia come problema*, I, t. 2, Bologna, 1994, 71 ss.

Finito di stampare nel mese di novembre 2023
presso *Grafica Elettronica* (Na)