

ITINERARI DI DIRITTO PUBBLICO E DI FINANZA PUBBLICA

Collana diretta da
GIOVANNA COLOMBINI

**SCRITTI
IN ONORE DI
ALDO CAROSI**

editoriale scientifica

Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica

Collettanee

3

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.

SCRITTI IN ONORE DI ALDO CAROSI

EDITORIALE SCIENTIFICA

Pubblicazione cofinanziata con i fondi della ricerca Prin 2017 su “Garanzia dei diritti e qualità dei servizi nella prospettiva dello sviluppo territoriale integrato. Buon andamento, multilevel governance e cooperazione territoriale per una nuova strategia di acquisizione di risorse e razionalizzazione della spesa pubblica”

Proprietà letteraria riservata



© Copyright 2021 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-212-2

Ad Aldo Carosi

Parlare oscuramente lo sa fare ognuno,
ma chiaro pochissimi
Galileo Galilei

*Un particolare ringraziamento va alla prof.ssa Vanessa Manzetti per il lavoro di supervisione e di coordinamento del presente volume e al dott. Emanuele Talari-
co, assegnista di ricerca di Diritto pubblico nell'Università di Pisa, per il lavoro di
supporto alla revisione dei contributi.*

INDICE

<i>Ad Aldo</i> Giovanna Colombini	XIII
<i>Felicità pubblica e doveri inderogabili</i> Luca Antonini	1
<i>Risorse per la tutela della salute e autonomie territoriali</i> Alberto Azzena	31
<i>Il controllo della Corte dei conti come giudizio a quo nel nuovo corso della giustizia costituzionale</i> Luisa Azzena	45
<i>Autonomia regionale e orientamenti della dottrina. Alla ricerca dei sentieri interrotti in tempo di pandemia</i> Luigi Benvenuti	65
<i>Vincoli alla spesa per il personale ed eclettismi regionali: i recenti approdi della giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica</i> Monica Bergo	85
<i>Prime note su un percorso giurisprudenziale: dalla sostenibilità del debito pubblico all'equità intergenerazionale</i> Chiara Bergonzini	113
<i>La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie</i> Giovanni Boggero	131
<i>Amministrazioni, Europa e altre illusioni. Brevi rilievi critici su crisi economica, politiche pubbliche e riforme</i> Vinicio Brigante	181

<i>Contributo di Aldo Carosi alla giurisprudenza costituzionale</i> Angelo Buscema	207
<i>L'emergenza pandemica e il ruolo della magistratura contabile</i> Guido Carlino	229
<i>Funzione ausiliaria della Corte dei conti e disfunzioni strutturali della decisione finanziaria nello stato di democrazia pluralista</i> Elisa Cavasino	243
<i>La tutela costituzionale dell'ambiente tra diritto giurisprudenziale, re- visione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e prospettive per ulteriori sviluppi</i> Marcello Cecchetti	263
<i>La responsabilità amministrativa dopo il decreto semplificazioni: alcune proposte de iure condendo</i> Salvatore Cimini	295
<i>L'attitudine oscillatoria della giurisprudenza costituzionale in tema di prelievi "di solidarietà" sui trattamenti pensionistici di importo più elevato</i> Nicola Mario Condemi	309
<i>Emerita Missio</i> Laura d'Ambrosio	339
<i>Un nuovo sistema contabile pubblico: problemi e criticità</i> Marcello Degni	345
<i>Situazioni di emergenza e attività negoziale delle pubbliche ammini- strazioni</i> Ruggiero Dipace	355
<i>Le questioni di costituzionalità sollevabili dalla Corte dei conti</i> Gianclaudio Festa	369
<i>Il ruolo della Tesoreria dello Stato nella gestione dei conti pubblici</i> Pasquale Ferro e Giuliana Maurizi	415

<i>Il rapporto fra Stato-Regioni e le sorti del federalismo fiscale</i> Franco Gallo	441
<i>Dalla multilevel governance alla governance reticolare. Esigenze dei territori, capability e appropriatezza degli interventi</i> Loredana Giani	463
<i>Ambiente e generazioni future nella giurisprudenza della Corte costituzionale dell'ultimo decennio</i> Anna Maria Giampaolino	491
<i>La disciplina contabile nel settore sanitario tra specialità delle regole e doverosità delle prestazioni. Spunti di riflessione sulla funzionalizzazione dei sistemi contabili pubblici ai modelli organizzativi</i> Walter Giulietti	501
<i>La rete delle ISC degli Stati Membri e dell'ECA: verso una nuova forma di regolazione a garanzia della democraticità dei sistemi?</i> Annarita Iacopino	515
<i>Prolegomeni sul ruolo della sostenibilità e dell'equilibrio di bilancio in chiave intergenerazionale, alla luce delle pronunce della Corte costituzionale</i> Francesco Lillo e Domenico Siclari	533
<i>Il controllo preventivo di legittimità nel sistema dei controlli della magistratura contabile, anche nei suoi rapporti con la responsabilità erariale. Cenni all'ordinanza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 4 ottobre 2021 (causa C-161/21)</i> Fulvio Maria Longavita	545
<i>La "giurisprudenza Carosi"</i> Massimo Luciani	571
<i>La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla Legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)</i> Nicola Lupo	581

<i>Gli assetti fondiari complessivi nella disciplina generale del territorio</i> Francesco Manganaro	599
<i>La contabilità di mandato quale nuova frontiera della “casa di vetro finanziaria”: il Carosi pensiero</i> Vanessa Manzetti	609
<i>Garanzia dei diritti “costosi” e principio di continuità del bilancio nella giurisprudenza costituzionale</i> Mario Rosario Morelli	625
<i>The Next Generation EU: un passo decisivo verso l’unificazione europea</i> Eugenio Picozza	635
<i>Il principio di proporzionalità nella sentenza del tribunale costituzionale tedesco del 5 maggio 2020 sul programma di acquisto del settore pubblico della BCE: porre limiti ai controllimiti?</i> Cinthia Pinotti	655
<i>La contabilizzazione del contratto pubblico di rendiconto energetico alla luce delle linee guida Eurostat</i> Vanessa Pinto	673
<i>Dalla crisi Lehman Brothers alla crisi Covid. Istituzioni europee e regolazione bancaria alla prova dello stress test</i> Andrea Pisaneschi	717
<i>Rendicontazione e controlli nel PNRR</i> Mario Pischredda	739
<i>La Corte dei conti garante dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: l’importanza strategica del controllo concomitante</i> Aristide Police	759
<i>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e tutela degli interessi finanziari della UE. I controlli della Corte dei conti italiana. Criticità e prospettive</i> Maria Teresa Polito	771

- Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale* 797
Guido Rivosecchi
- Le ragioni di un giudice speciale: introduzione storica alle funzioni della Corte dei conti e le ragioni di un giudice "perito"* 835
Antonio Saitta
- Per la Corte costituzionale non c'è incertezza sui termini per ricorrere nel rito appalti: la sentenza n. 204 del 2021 e il creazionismo normativo dell'Adunanza plenaria* 851
Maria Alessandra Sandulli
- Fondamento costituzionale e convenzionale degli indennizzi a carico della giustizia* 875
Gino Scaccia
- Osservazioni sulle sanzioni amministrative (a proposito della confisca "urbanistica")* 893
Franco Gaetano Scoca
- Il rito dell'unico grado per il giudizio di controllo dei bilanci, tra giudice nazionale e giudice europeo* 915
Francesco Sucameli
- Dal "pareggio tendenziale" all'equilibrio dinamico del bilancio nelle parole della Corte costituzionale* 943
Emanuele Talarico
- Dal "Lodo Bernardo" alla rilevanza della c.d. paura della firma: pillole di riflessioni sulla parabola normativa del danno all'immagine della P.A. ed il ruolo della Corte costituzionale* 955
Stefano Toschei

AMMINISTRAZIONI, EUROPA E ALTRE ILLUSIONI.
BREVI RILIEVI CRITICI SU CRISI ECONOMICA,
POLITICHE PUBBLICHE E RIFORME

Vinicio Brigante

SOMMARIO: 1. L'amministrazione e l'approssimazione del disavanzo. – 2. Priorità, riforme, ipocrisie. – 3. L'amministrazione capovolta: dal momento derogatorio e temporaneo a un modello stabilizzato. – 4. Tra il dire e il fare. La semplificazione annunciata e la semplificazione attuata.

1. *L'amministrazione e l'approssimazione del disavanzo*

La nozione di illusione, nella sua veste semantica, vive della compresenza di scelte nette e compromessi, una polisemia nella quale confluiscono istanze storiche, simbolo dell'antitesi al reale, percezione dal fascino intatto, una 'menzogna delle apparenze'¹.

Può apparire singolare il riferimento a tale nozione nel contesto di un'indagine relativa alla pubblica amministrazione – tradizionalmente raffigurata come grigia e pesante veste del potere – ma i proclami riformatori effettuati all'insegna del cambiamento che il PNRR dovrebbe indurre, le spinte europee e le recenti prassi inducono a pensare, e a temere, che ci si trovi dinanzi all'ennesima illusione.

L'identità nazionale e amministrativa propria degli Stati membri non è, e non deve in alcun caso rappresentare, un concetto totalizzante e pertanto ostativo del cambiamento, ma una sintesi riassuntiva dei lineamenti fondamentali che contraddistinguono i tradizionali profili costituzionali calati nel contesto europeo².

¹ Si v. l'accurata ricostruzione di M. D'AQUILA, *I confini del lemma illusione*, in A. BENISCELLI, Q. MARINI, L. SURDICH (a cura di), *La letteratura degli italiani. Rotte confini passaggi*, Genova, 2012.

² Si v. G. DELLA CANANEA, *Luciano Vandelli e la democrazia locale nella prospettiva europea*, in *Ist. fed.*, 2019, 175 ss., 182, per il quale emerge una notazione inclusiva delle ragioni amministrative, che impone, soprattutto nella fase programmatica, una continua attività di coordinamento a livello europeo; cfr. S. BARONCELLI, *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciale*, in *Federalismi.it*, 2020 [Focus - *L'Europa delle Regioni*]; il tema deve rinvenire una lettura incrociata con aspetti connessi, anche non prossimi, come osservato da M. FERRARA, *L'Unione Europea tra crisi, Brexit*, in *Il Mulino*, 2021, 10 ss.; si v., nell'ottica di una lettura globale dei fenomeni amministrativi, S. BATTINI, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, 2003, 197 ss. (spec. cap § 4).

Il titolo della presente indagine potrebbe palesare una vena provocatoria, intrisa di scetticismo e un approccio quasi drammatico nei confronti della trattazione delle tematiche che riguardano la pubblica amministrazione e gli endemici e irrisolvibili ostacoli che ne caratterizzano l'agire; qualora ciò accada, si è riusciti nell'intento di palesare il disagio perenne e insuperato che accompagna lo studio di tali aspetti.

I tentativi diretti ad analizzare l'attuale condizione delle amministrazioni nazionali – nella prospettiva di indurre decisivi cambiamenti per individuare un modello funzionale ad assicurare la ripresa dei sistemi – senza provvedere a una adeguata contestualizzazione delle scelte operate, soprattutto in sede europea³, per osteggiare la grave crisi economica, aggravata dalla pandemia, rischiano di rappresentare un modello incompleto, non veritiero, lontano dalla realtà, ipotecando la stessa efficacia e incisività degli interventi riformatori. Il presente scritto si propone di dar conto, senza alcuna pretesa di esaustività e in termini introduttivi, delle notevoli divergenze in ordine allo stato attuale del dibattito, orientato dalla *governance* europea, con l'obiettivo di determinare una riduzione del disavanzo finanziario⁴, con una premessa necessaria, diretta a verificare le perduranti difficoltà delle amministrazioni, che potrebbero ostacolare un corretto e funzionale uso delle risorse straordinarie erogate⁵.

Tuttavia, rinvenire un tratto comune, anche in termini di soluzioni da adottare, appare compito arduo, poiché, da un lato si assiste a una costante e limitata preoccupazione delle amministrazioni di ripianare il disavanzo in

³ Una sintesi chiara sui temi è offerta nell'editoriale redatto da G. PITRUZZELLA, *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in *Federalismi.it*, 2019, 2, il mutato contesto istituzionale vincola spesso gli Stati membri a un modello di regolazione ancora indeterminato per ampi tratti.

⁴ Cfr. G.M. CIAMPAGLIA, *Riflessioni sulla rappresentazione in bilancio dei contributi ex Covid-19: la dottrina, i principi contabili e i controlli della Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 2021, 22 ss.; peraltro, pare quantomai opportuno riferire, come operato da Corte Cost., 24 giugno 2020, n. 115, in *Giur. cost.*, 2020, 1276, «è fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione, il quale deriva dalla sommatoria delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti fino a determinare un esito che può essere positivo o negativo. Consentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita»; l'editoriale di P. ONOFRI, *Dpef: non sarà troppo tardi?*, in *Il Mulino*, 2004, 899, trova, così, una risposta non fausta al legittimo interrogativo; in termini più dialoganti sul tema, si v. G. MELIS, *L'amministrazione pubblica non è una palla al piede*, in *Dem. dir.*, 2011, 25 ss.

⁵ Al fine di fornire un riscontro in termini di dati, si v. l'analisi operata da L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019, e del 2020: procedure di bilancio, poteri del parlamento, rapporti con l'Unione Europea*, in *Giur. cost.*, 2020, 3323 ss. [reg. (UE), 21 maggio 2013, n. 473], l'esigenza dell'unificazione delle voci di spesa deve essere collocata nell'ambito della «scelta compiuta dalla legge di contabilità di accorpate in un unico strumento normativo quello che era un tempo il bilancio vero e proprio (oggi la seconda sezione del disegno di legge di bilancio) e l'insieme di misure che incidono direttamente sull'ordinamento giuridico».

tempi brevi, dall'altro gli strumenti europei impongono una programmazione e la predisposizione di criteri di monitoraggio che garantiscano una stabilità di lungo periodo⁶.

La componente giuridica che caratterizza in maniera prevalente il potere⁷ detenuto dalle amministrazioni – affermazione di volontà pubblica, malgrado tentativi non univoci di approcci unicamente convenzionali o che tendano ad acclamare l'acquisita esauribilità dello stesso – resta il comando, il precetto, la cui obbligatorietà implica l'omogeneità della precomprensione, un vincolo di obbedienza che, nell'ipotesi del potere amministrativo⁸, è presidiato dalla legalità e da un'apposita giurisdizione, anche se la stessa realtà amministrativa si presenta in vesti più complesse e articolate.

Tuttavia, il potere non è immune dai condizionamenti esterni, dalla caducità dei comportamenti – questi ultimi in perpetua trasformazione – dalla dinamicità del mercato e dalle dipendenze del potere stesso rispetto alle tendenze economiche e pertanto ai principi più strettamente contabilistici, soprattutto qualora si rinvergano vincoli di natura europea⁹.

⁶ Si condivide l'analisi espressa nell'editoriale redatto da G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery Plan": quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, 2021, il quale sottolinea la necessità impellente di predisporre una soluzione "a regime" per lo sviluppo infrastrutturale, come si vedrà nel corso dell'indagine.

⁷ Si potrebbe rendere fungibile tale termine con "dovere", ossia obbligo qualificato, che costituisce, in capo alle amministrazioni, la situazione opposta di potere con la quale il primo si confronta, come osserva in maniera condivisa S. TUCCILLO, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, Napoli, 2016, 13; G. BERTI, *Diritto amministrativo. Memorie e argomenti*, Padova, 2008, 47, «il potere è nell'ordine delle cose e l'amministrazione manifesta quest'ordine», poiché «l'oggettivo dell'amministrazione si confronta con il soggettivo dei privati» e, a tal fine, il potere consente di comporre, nella conoscenza e nell'azione, l'oggettività con la soggettività.

⁸ Come osserva D. DONATI, *La strada da fare. Appunti per l'amministrazione dopo la pandemia*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 134, per decenni si è assistito alla necessità di un'amministrazione leggera o dello Stato minimo [*ex multis*, in senso particolarmente chiaro sulla ritrazione del pubblico, inteso come interesse e non come attore, M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica?*, in *Dir. amm.*, 2002, 169 ss., a periodi cui l'ordinamento induce un'estensione del pubblico, succedono periodi di una sua ritrazione, in cui il pubblico rinuncia alla gran parte di regolazione e azione] mentre l'emergenza ha indotto a una richiesta di amministrazione, di esercizio di potere. Non si tratta di un ritorno all'antico, al formalismo legalistico, troppo spesso erroneamente identificato come tratto caratteristico del diritto amministrativo; in senso dubitativo, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Emergenza pandemica e strumento giuridico-istituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 118, per il quale la vicenda pandemica postula, alternativamente, un incremento di personale e risorse [definita in termini di "ingerenza pubblica" da M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, I, Padova, 1988, 3 ss.], o, come soluzione di segno opposto, l'accesso a ulteriori politiche pubbliche di semplificazione e liberalizzazione.

⁹ Cfr. R. SCHIATTARELLA, *Dalla politica al mercato*, in *Dem. dir.*, 2008, 9 ss.

Pur nella solida consapevolezza di tali mutamenti eteroindotti, l'ambito delle scelte resta 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 inefficienza¹⁰ che può essere riconducibile a una molteplicità di ragioni: dalla dimensione organizzativa alla dimensione delle risorse economiche e umane a disposizione, e la declinazione della multifattorialità potrebbe continuare.

Applicare queste coordinate teoriche minime al contesto dell'amministrazione italiana è scoraggiante, come se legislatore e amministrazioni parlassero linguaggi differenti, a loro volta diversi da quelli delle strutture ancillari che si sono sostituite, ma talvolta sovrapposte, alle amministrazioni stesse¹¹ e in alcuni casi come se al potere legislativo mancasse una visione di sistema del suo stesso apparato servente.

Sintomatica di questo disallineamento è la normalizzazione dell'affiancamento tra amministrazione 'ordinaria' e amministrazione 'straordinaria', quest'ultima ormai diventata quasi la regola, o meglio lo strumento cui, sempre più spesso, si fa ricorso per garantire il perseguimento di 'fini pubblici'. Infatti, proprio l'istituzione pubblica, nelle sue eterogenee vesti, deve perseguire le finalità che le sono assegnate, per evitare che la stessa "diventi ontologicamente

¹⁰ Particolarmente attuale risulta il documento redatto dalla Banca d'Italia, *I conti finanziari dell'Italia. Struttura e innovazione dei conti*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2016, 7, la variazione della detenzione di liquidità detenute dalle amministrazioni può dipendere dal credito erogato, tale documento programmatico è recepito, anche per ciò che concerne i c.d. fondi di sterilizzazione, dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, come Corte Conti, Sez. reg. contr. Piemonte, 23 giugno 2020, n. 70, «per evitare che l'utilizzo del fondo di sterilizzazione possa produrre effetti espansivi della capacità di spesa dell'ente, l'impegno contabile per il rimborso dell'anticipazione va imputato ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali. La relativa copertura finanziaria va assunta a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza, individuate *ex novo* ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa. In conformità all'indirizzo giurisprudenziale consolidato, gli Enti che non avessero proceduto fin dall'inizio ad operare una sterilizzazione delle somme introitate a titolo di anticipazioni di liquidità ed avessero poi proceduto alla costituzione del fondo e al relativo accantonamento, non possono sottrarsi al criterio generale e inderogabile della necessità del recupero del disavanzo».

¹¹ Cfr. G. BERTI, *Diritto amministrativo*, cit., 97, se la società utilizza le figure istituzionali come raddoppio e stilizzazione delle proprie dimensioni e delle proprie dinamiche, non si vede in qual modo potrebbero restare estranee a questo gioco quelle organizzazioni sociali associative che per tradizione si assumono il compito di interpretare a loro volta gli interessi sociali, per immetterli di processi normativi; il rischio di ridurre la nozione di coordinamento amministrativo, ambizioso fine cui l'amministrazione dovrebbe tendere, a un insieme indistinto di potere gerarchico e concertazione [si v. G. TIMSIT, *Il concetto di coordinamento amministrativo*, in *Probl. Amm. Pubbl.* (Formez), 1976, 7 ss., sulla necessità di stabilire i parametri di coerenza e convergenza delle azioni amministrative] è concreto.

inutile, persino dannosa»¹² e ciò senza necessariamente ricorrere a modelli eccezionali, anche se le strutture commissariali e gli interventi sostitutivi¹³, sempre più frequenti, non rappresentano, comunque, in via aprioristica un modello instabile e patologico di cura dell'interesse pubblico¹⁴, che, al contrario, ne costituisce il presupposto e il fattore di legittimazione.

I repentini mutamenti che si registrano nell'orientamento degli studi, e quindi nell'ordine degli interessi di ricerca e analisi, trovano una fase di arresto in relazione alla crisi finanziaria (che dovrebbe essere letta anche nelle sue implicazioni organizzative) nel contesto della quale operano ordinariamente le amministrazioni¹⁵, accolta con fatalismo rinunciatario o «impotenza riflessi-

¹² 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.

¹³ Sul tema la bibliografia è intuitivamente vastissima, ci si limita a rinviare, in senso condiviso e consapevoli dei presupposti diversi sottesi ai diversi modelli vigenti, a A. BARTOLINI, *Cronaca di una crisi da commissariamento: riflessioni su alcune vicende recenti nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, I, Napoli, 2020, 284 ss.; S. PARISI, *Poteri sostitutivi e sussidiarietà: la tensione tra unità e autonomia*, in *Nuove aut.*, 2006, 839 ss.; una lettura ancora attuale nei profili sistematici inerenti all'organizzazione amministrativa è offerta da F. SALVIA, *Il modello dualistico dell'amministrazione italiana: tra municipalismo e centralismo commissario a vocazione derogatoria. (Analogie con l'esperienza romana del dictator)*, in *Dir. soc.*, 2004, 37 ss., il quale, in senso critico, rileva l'esistenza di un clima di perenne riforma e l'idea radicata secondo cui nessun cambiamento istituzionale debba considerarsi come definitivo, in un modello che, tuttavia, complessivamente si rinvengono palesi 'patologie della prassi amministrativa'. Il discorso istituzionale sembra divaricarsi su due binari paralleli, «quello ufficiale e celebrativo tutto incentrato sulle virtù taumaturgiche delle amministrazioni locali» e «quello della quotidianità caratterizzato invece da una sostanziale sfiducia nei confronti degli apparati ordinari» (46).

¹⁴ In termini generali sul tema, cfr. S. CASSESE, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 465 ss.; si condivide l'ammonimento critico operato da F. LEDDA, *Intervento*, in *Aspetti e problemi dell'esercizio del potere di sostituzione dell'amministrazione locale. Atti del Convegno di Studi Amministrativi, Cagliari, 19-20 dicembre 1980*, Milano, 1983, 81, il quale esclude che possa parlarsi di collaborazione in tali ipotesi, «anche per i giuristi l'ipocrisia ha i suoi limiti»; in senso parzialmente difforme, A. SCOGNAMIGLIO, *Soluzioni negoziali della crisi del debito pubblico e clausole di azione collettiva*, in *Scritti in onore di Franco Bassi*, II, Napoli, 2015, 1405 ss.

¹⁵ Sul tema, l'incedere delle trasformazioni dei rapporti potrebbe alterare le prospettive gli effetti espansivi delle politiche pubbliche, cfr. F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione Europea e Stati membri negli assetti economici-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 41 ss.; osserva G. DELLA CANANEA, *L'Unione Europea: oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 165 ss., 167, «nelle costruzioni teoriche, un po' rarefatte, degli economisti le crisi non sono necessariamente eventi patologici. Non lo sono perché sono ricorrenti, forse inevitabili»; di recente, con riferimento al necessario equilibrio tra capitale umano e capitale sociale quale presupposto indefettibile per una riforma organica dell'amministrazione, cfr. M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 159 ss.; i rapporti tra diritto ed economia possono rappresentare un fattore di unificazione istituzionale, come osservato da E. PICOZZA, *Diritto dell'economia: strumento di unificazione*, in M.

va»¹⁶. Non che l'ennesima analisi delle ragioni e degli squilibri giuridici possa rendere ancor più evidente l'esistenza di nessi problematici, ma un aggiornamento delle indagini si rende necessario, proprio per evitare che il discorso possa essere relegato alla sfera del giuridicamente irrilevante¹⁷, con conseguente fuga dalle pertinenti responsabilità (anche attraverso l'introduzione, si ritiene indebita, di norme deresponsabilizzanti, come si dirà nel prosieguo), nelle pur fitte nebbie teoriche che ne avvolgono l'accertamento.

In un emblematico e particolarmente evocativo tratto di indagine, Giovanni Tarello, nel 1957, osservava che «lo Stato che abbiamo ricevuto in eredità dal passato è sommamente inadatto a quasi ogni genere di attività economica»¹⁸,

CAFAGNO, F. MANGANARO, *L'intervento pubblico nell'economia*, in ricerca diretta da L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, V, Firenze, 2016, 63 ss.; sul ruolo assunto dal diritto amministrativo in tale tensione giuridico-istituzionale, si v. G.C. SPATTINI, *A proposito di crisi finanziaria e/o economica e 'sistema bancario ombra': un 'ritorno al futuro' per il diritto amministrativo? Alcune riflessioni tra giusfilosofia e giuseconomia discutendo di un libro recente*, in *Dir. econ.*, 2015, 527 ss., sull'indebolimento dell'idoneità delle risposte nazionali, e ancor più territoriali, alla conservazione dei livelli minimi di soddisfacimento dei diritti sociali. Le risposte di tali teorizzazioni sembrano disancorate da prospettive realistiche su analisi economiche a «base scientifica o addirittura sfociare in proposte di riforme degli assetti mondiali a forte rischio distopico» (530); L. DE LUCIA, *'Pastorato' e 'disciplinamento' nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 867 ss., 881, il quale riprende, per valutarne in termini critici l'applicabilità al tema, le teorie di Foucault per dar conto di controverse, ma talvolta necessarie, adesioni a modelli economici ben delineati; cfr. M. DOGLIANI, *Costituzione in senso formale, materiale, strutturale e funzionale. A proposito di una riflessione di Gunther Teubner sulle tendenze autodistruttive dei sistemi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 295 ss.; sul tema dei diritti sociali, per una ricostruzione, anche per fugare i c.d. 'equivoci interpretativi insiti', si v. G. CICALA, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Napoli, 1965, 14 ss.; W. CESARINI SFORZA, *Lo stato di diritto e le istanze sociali*, ora anche in *Vecchie e nuove pagine di filosofia, storia e diritto*, II, Milano, 1967, 366 ss.

¹⁶ Cfr. G. COMAZZETTO, *Costituzione, economia, finanza. Appunti sul diritto costituzionale della crisi*, in *Rivista AIC*, 2019, 15, in relazione all'accettazione passiva della crisi, fatalmente ricondotta «nell'ordine delle cose».

¹⁷ Si v. F. SORRENTINO, *Debito pubblico e indirizzo politico. Profili critici*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, II, Napoli, 2020, 33 ss.; F. MERUSI, *Il debito pubblico nell'Euro*, in *Lo Stato*, 2019, 280, osserva che le proposte teoriche possano comportare un'ulteriore complicazione delle tematiche relative a momenti di supplenza imperativa o di scelte di tipo dirigistiche, anche nella prospettiva europea; osserva G.C. DE MARTIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2015, 2, che il percorsi di integrazione non possono non tener conto delle variabili territoriali, al fine di far convivere, in un contesto unitario e uniforme una rete di centri amministrativi.

¹⁸ G. TARELLO, *Sul problema della crisi del diritto*, Torino, 1957, 33, la riflessione si innesta in un'analisi di ampia e altrettanto critica, non limitati ai noti problemi di tecnica e recepimento legislativo. La crisi del diritto cui fa riferimento l'A. è il modello decrittivo e stratificato di emanare leggi e interpretarne il dato precettivo.

senza operare alcuna distinzione tra attività di impresa e servizi erogati al cittadino, riflessione che non smarrisce la sua amara attualità.

Il tema dello sviluppo economico¹⁹, e delle relative fasi di arresto e decrescita, nel contesto italiano, impone di verificare la sussistenza delle aporie di un sistema che palesa evidenti divari tra i differenti contesti territoriali, con evidenti momenti di frammentazione, e spinte autonomiste, legati agli aspetti che singolarmente o simultaneamente vengono in rilievo.

La dimensione locale non deve indurre uno sviamento o un'alterazione di prospettiva rispetto al contesto europeo, nei confronti del quale le politiche pubbliche devono orientare il proprio agire²⁰.

Che le criticità della componente finanziaria dell'amministrazione pubblica siano principalmente ascrivibili a questioni di raccordo e razionalizzazione delle risorse è dimostrato dall'analisi operata da Salvatore Buscema²¹, che, in

¹⁹ Nella prospettiva del diritto pubblico e amministrativo, si v. la recente analisi svolta da A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 2020, 807 ss.; le inefficienze sistemiche rappresentano una questione istituzionale, il cui superamento dovrebbe implicare la risoluzione delle disuguaglianze territoriali e garantire la progettualità nazionale, come osserva S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 2021, 1 ss.; in una prospettiva strettamente tributaria, ma legata indissolubilmente al divario territoriale, cfr. S. SCARASCIA MUGNOZZA, *Profili critici degli 'aiuti al Sud', tra tax expenditure e regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 2020, 290 ss., anche con un'analisi quantitativa della vicenda; cfr. M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *Poteri pubblici e sviluppo economico locale*, Padova, 2009, 26 ss.; in termini più generali sul tema, E. PICOZZA, *Diritto dell'economia: strumento di unificazione*, in *Dir. econ.*, 2015, 507 ss., 511; in ordine al tema della riserva di investimenti e le politiche di incentivazione tecnologica, C. MODICA, *I vincoli all'attività pubblica e privata*, in M. ANNESI, C. MODICA (a cura di), *Intervento pubblico nel mezzogiorno*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XVIII, Padova, 1992, 516 ss., 525.

²⁰ Si v. R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, 903 ss., 910, per il quale «è intuitivo che, data la rilevanza degli interessi coinvolti, i pubblici poteri non possano rimanere esclusi da intervenire per disegnare linee dello sviluppo economico e del pari occorre rilevare che negli ultimi anni le crisi economiche che si sono succedute a partire dal 2008 hanno imposto un'attenta riflessione e rivalutazione delle forme di intervento dello Stato nell'economia. Tale riflessione appare ancora più necessaria proprio alla luce della crisi globale provocata dall'emergenza sanitaria»; per la valutazione delle politiche pubbliche e il sistema di attuazione differenziato, si v. A. VINO, *Sistema tecnico e sistema sociale nell'analisi e valutazione dell'attuazione delle politiche pubbliche*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2024, 195 ss., 202, la distinzione tra programmazione e attuazione, in determinati modelli di policy non è agevole.

²¹ S. BUSCEMA, *Coordinamento della finanza locale con gli altri settori della finanza pubblica, in I problemi della entrata e della spesa nella finanza degli enti locali. Atti del XIII Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1969, 239 ss., 253; in senso conforme, F. BENVENUTI, *Osservazioni parallele sul rendiconto*, in *Jus*, 1958, 238; di recente, in relazione ai fabbisogni della collettività, cfr. G. RIVOSCECHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in

occasione dell'annuale convegno di Studi di scienza dell'amministrazione, osservava come i problemi della finanza locale, che tormentavano di riflesso la vita pubblica nazionale, fossero legati alla mancanza di coordinamento²², un potere-dovere caratterizzato da innumerevoli difficoltà di esercizio²³.

La pandemia ha palesato, e in alcuni casi condotto a ulteriori ed estreme conseguenze, disparità e divari già esistenti²⁴, evidenziando anche criticità di sistemi apparentemente efficienti, ma i tratti di continuità, come i cambiamen-

Rivista AIC, 2012; W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in ricerca diretta da L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrazione italiana. Studi*, I, Firenze, 2016, 189 ss., (spec. par. § 5, 6), osservano come il coordinamento, nel suo significato giuridico, pur presupponendo la preesistenza ed il mantenimento di una posizione di autonomia dei soggetti che ne sono destinatari, si realizza attraverso regole giuridiche nei rapporti intersoggettivi suscettibili di imporre vincoli per la salvaguardia di preminenti valori di unità dell'ordinamento giuridico.

²² Necessario è il rinvio a V. BACHELET, *Coordinamento* ad vocem, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 635, il coordinamento, specie in situazioni contingenti per ragioni esterne, presiede la sintesi tra l'armonico orientamento verso fini determinati, senza dimidiarne l'autonomia di scelta istituzionale; cfr. F. LEDDA, *Qualificazioni giuridiche ed esperienze nelle figure di coordinamento*, in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, 175, il tema del coordinamento, così come elaborato da Bachelet, rileva come la gerarchia possa assumere connotati difforni da quelli comunemente elaborati dalla dottrina, al fine di rilevare come nuovi rapporti organizzativi si pongono al di fuori della nozione accolta; per una lettura *de relato*, V. ANTONELLI, *L'amministrazione in cammino nel pensiero di Vittorio Bachelet*, in *Jus*, 2003, 485 ss., 489.

²³ Una ricostruzione, anche in chiave storica, del tema è offerta da U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei Conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista AIC*, 2013, 15; il corretto impiego delle risorse come elemento qualificante della valorizzazione dell'autonomia stessa, si v. G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 740 ss., 744; M. CARABBA, *I controlli della Corte dei Conti sulla copertura delle leggi di spesa e delle decisioni di bilancio*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995, 203 ss.

²⁴ Sul tema si condivide l'analisi di C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 17, «L'emergenza sanitaria, con la sua capacità d'impatto sui territori e sulle loro differenze, ha dunque rinnovato l'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. La gestione della crisi pandemica ha d'altro canto evidenziato quanto, in tutti i Paesi, i territori e i loro referenti istituzionali siano stati parte del problema e insieme parte delle soluzioni»; sull'insufficienza rispetto all'adozione esclusiva di misure di welfare, si v., in una prospettiva europea e necessariamente di lungo periodo, E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale. Tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Dir. soc.*, 2014, 115 ss., il welfare state può costituire la precondizione materiale per indurre il potere a comporre le disuguaglianze, anche di matrice sociale, ed ridurre i rischi di situazioni di perenne sperimentazione di politiche pubbliche; una ricognizione in chiave storica è offerta da S. ZACCAGNINI, *Ricerche empiriche sulla pubblica amministrazione degli anni '90*, in *Riv. trim. sc. Amm.*, 2004, 35 ss., che osserva la necessità, già riscontrata nell'ultima decade dello

ti, devono essere ricercati con analisi disaggregate, anche per apprezzare le ipotesi di equilibri e modelli destinati ad orientare le indagini e le eventuali, ma auspicabili, e forse necessarie, prossime riforme²⁵.

Proprio le riforme amministrative²⁶, al di là della relativa concreta attuazione, nella prospettiva territoriale-contabilistica, si sono orientate a delineare un modello di amministrazione per funzioni, con obiettivi, spesso improntati al lungo termine, diretti al miglioramento complessivo di servizi effettivi resi ai cittadini²⁷. Si delinea, in tal modo, un nucleo unitario di «nuovi diritti ver-

scorso secolo, che la burocrazia transitò da un modello amministrativo basato su regole, a un modello basato sul risultato.

²⁵ Si condivide sul punto, la presentazione al volume F. LIGUORI (a cura di), *Il problema amministrativo. Aspetti di una trasformazione tentata*, Napoli, 2021, 8; con riferimento all'impatto della pandemia sui divari esistenti in relazione al rischio di banalizzare questioni particolarmente complesse, si v. G. VIESTI, *Ridare fiato al paese, da sud a nord. Ripartire dalla pandemia, tenendo insieme sviluppo e riduzione dei divari*, in *Il Mulino*, 2021, 51, che osserva come, nel dibattito pubblico «Vi torna a tratti la questione meridionale, per la sua rilevanza, ma spesso è affidata a interpretazioni sommarie e interessate, volte a riproporre il 'teorema meridionale' emerso al volgere del secolo: il Sud è indietro per colpe proprie, per il livello delle sue classi dirigenti, che è a sua volta frutto della mancanza di capitale sociale delle sue genti, dispone di grandi risorse ma le lascia inutilizzate»; in senso conforme e ugualmente condiviso in questa sede, cfr. R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi*, cit., 903 ss., che osserva che tra le cause di arresto dello sviluppo economico, portate a estreme conseguenze dalla pandemia, vi rientrano la mancanza di visione strategica, la cattiva amministrazione, nelle diverse e non necessariamente sovrapponibili declinazioni di burocrazia difensiva e fenomeni corruttivi; sul tema, l'auspicio operato da S. TARULLO, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica. La prassi e la pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2012, 669 ss., per il quale la comune esperienza mostra che nella scienza giuridica la prassi amministrativa ha avuto un ruolo secondario; dato, questo, che contrasta in modo stridente con la rilevanza che nel concreto della vita amministrativa la prassi ha sempre rivestito. Né siffatta rilevanza è stata mai negata negli studi specifici in *thema*. Al contrario, è constatazione comunemente accettata che la prassi per sua stessa natura diviene un parametro cui rapportare la condotta assolutamente condizionante nei riguardi dei pubblici uffici esattamente come accade nelle ipotesi in cui siano norme interne formalizzate ad imporre l'osservanza o meno di un comportamento specifico.

²⁶ Emblematico e evocativo della parabola che le amministrazioni hanno attraversato, sul punto, il rilievo offerto da S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 141 ss., 145, «lo Stato e la sua amministrazione sono stati per un lungo tratto una forza trainante del progresso, l'hanno reso possibile provvedendo sia alla sua infrastrutturazione giuridica, sia alla sua promozione e regia. Ad un certo punto della storia unitaria, si è però verificata una divaricazione tra progresso civile – economico – sociale e apparati pubblici, e questi hanno preso una direzione diversa, diventando una forza frenante piuttosto che propulsiva»; l'ammonimento operato da L. VANDELLI, *Psicopatologie delle riforme quotidiane*, Bologna, 2006, 41 ss.

²⁷ *Ex multis*, si v. G. VESPERINI, *La crisi e le nuove amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 695 ss., 701, sul tema della opportunità di rendere stabili le misure micro e macro-prudenziali come parametro relazionale tra amministrazioni nazionali ed europee nel contesto di crisi; sulla necessità di uniformare il parametro cui sottoporre l'agire pubblico, R. URSI, *Il paradigma*

so l'amministrazione»²⁸ che qualifica e palesa le carenze della stessa struttura pubblica, nella sua duplice dimensione riferita tanto alle risorse umane quanto alla stessa componente organizzativa, e spesso cela le responsabilità politiche²⁹, immobili e inermi alle necessità del territorio.

Appare evidente che una tale connotazione amministrativa 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, deve necessariamente collocarsi in posizione di strumentalità rispetto all'adempimento dei diritti che connotano la cittadinanza amministrativa³⁰.

La dimensione amministrativa avrebbe dovuto fungere da semplificatore³¹, probabilmente esasperato 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 approdo, non solo teorico. Con ciò non si intende legittimare il periodico ritorno al riflusso statalista che in un certo senso si cela nelle prospettive

europeo dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, in *Ist. fed.*, 2018, 839 ss., «il limite alle risorse non pregiudica il livello di effettività del sistema amministrativo, ma ne vorrebbe esaltare la produttività fino a quando, però, il rapporto tra i due rimane all'interno dei confini dell'adeguatezza» (841).

²⁸ Cfr. L. MERCATI, *Fiscal compact: doveri dello Stato e diritti di cittadinanza al tempo dell'equilibrio di bilancio*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, nella ricerca diretta da L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, VIII, Firenze, 2016, 374, osserva come l'erogazione di aiuti finanziari da parte delle istituzioni europee sia stata subordinata al raggiungimento di determinati obiettivi e non sono mancate prescrizioni di dettaglio in ordine a piani di risanamento e alle riforme strutturali che hanno condizionato la programmazione e i piani di dettaglio.

²⁹ Sul tema, in considerazione dell'impossibilità di riportare gli innumerevoli e autorevoli contributi, ci si limita a riferire del noto studio di G. PASTORI, *Amministrazione pubblica* (voce del *Dizionario di politica*, 1976), in *Amministrare*, 2005, 203 ss., 208, che discorre di rischio costante di rottura della continuità strutturale e organizzativa fra governo e amministrazione; in termini critici sul tema, nella prospettiva della prassi amministrativa, cfr. M. CARABBA, *Il divorzio tra amministrazione e finanza nella concreta esperienza amministrativa*, in *Riv. giur. mezz.*, 2014, 393 ss., che qualifica il disegno normativo, nel suo complesso, in termini di caratterizzazione da una monocultura giuscontabilistica.

³⁰ Cfr. 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»; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio d'Atena*, III, Milano, 2015, 1673 ss.

³¹ In questi termini, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Direttive e percorsi del potere nella delega di funzioni alle Regioni*, in *Scritti per Mario Nigro*, I, Milano, 1991, 173 ss.

organizzative prospettate nelle maglie dello stesso PNRR, spesso connesso alle ricorrenze di difficili fasi congiunturali, tra cui un'importanza centrale assume, e assumerà per le relative conseguenze, la pandemia.

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 assorbite³², una sorta di resistenza e attitudine endemica a difendersi dai processi di ottimizzazione³³, spesso ridotti a una mera riduzione della spesa, resi peraltro necessari dalla persistente esiguità delle risorse finanziarie.

2. Priorità, riforme e ipocrisie

Crisi³⁴ e cambiamento³⁵ sono termini coestensivi³⁶, poiché la compresenza, in termini antagonisti, di risorse economiche limitate³⁷ e di bisogni crescenti della collettività impongono di valutare gli effetti delle decisioni in relazione

³² Si condivide la riflessione operata da G. DI GASPARE, *I servizi pubblici locali verso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 813, la programmazione dell'ente territoriale appare una modalità di individuazione e aggregazione della domanda, mentre la successiva vigilanza rappresenta lo strumento di verifica della qualità dell'erogazione del servizio; si v. A. BRANCASI, C. MARZUOLI, *The Function of Redistribution between Crisis and Inclusion*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations*, Berlin, 2018, 123 ss., 131.

³³ 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.

³⁴ Il termine 'crisi' può indicare diversi fenomeni e tendenze, come rilevato da G. TARELLO, *Sul problema*, cit., 9, nel contesto di «atmosfera di crisi e l'ineluttabilità del relativo problema», rileva che nell'approcciarsi agli studi giuridici, in maniera ininterrotta, «ci si imbatte con grande frequenza in una parola che per il potere evocativo che ha, per la carica emotiva da cui è pervasa, e per quanto di ambiguo essa comporta, non può che polarizzare la sua attenzione, e, forse, costituirsi per lui come chiave di interpretazione di tutta una realtà storica». Il concetto di 'crisi', denso di emotività, indica disapprovazione nei confronti di un istituto in uno alla speranza di validi e celeri correttivi; sulla possibilità di leggere in ottica palinogenica la crisi, M. CARTABIA, *La crisi come declino o come nuovo inizio*, in P. CONSORTI, F. DAL CANTO, S. PANIZZA (a cura di), *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, Pisa, 2016.

³⁵ 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 contraddizioni in termini insuperabile; si v. N. LONGOBARDI, *Il sistema politico-amministrativo e la riforma mancata: temi, sintesi, approfondimenti, considerazioni*, Torino, 1999.

³⁶ Si v. G. COLOMBINI, *Unione europea e Stati nazionali di fronte alla crisi economica. Riflessioni a margine*, in *Federalismi.it*, 2016, 8; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2014, 29.

³⁷ 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).

ai servizi destinati al cittadino. L'esigenza di un apparato gestionale meno soggetto ai volubili condizionamenti esterni, di eterogenea natura, il consolidarsi di situazioni di indebitamento hanno svuotato la cultura dell'amministrazione territoriale, proprio in relazione alla sua missione istituzionale di garantire un'adeguata attuazione dei fondi che saranno erogati.

Il ridimensionamento del ruolo dell'amministrazione, immaginato qualche decennio fa, e attuato a colpi di liberalizzazioni, ha reso la stessa ancor più determinante nel contesto di una risposta ai fallimenti del mercato in termini di coesione sociale, sviluppo economico e complessiva legittimazione istituzionale³⁸; esigenze rese ancor meno fungibili in occasione dell'occorrere di crisi economiche e sociali.

L'ipocrisia cui si fa cenno nel titolo del presente paragrafo si riferisce alla circostanza che le riforme richieste all'Italia per l'attuazione del PNRR ripropongono, sia pure in una veste dichiaratamente, ma non realmente, nuova, obiettivi già fissati per legge, e, pertanto, l'eventuale, ma non improbabile, paralisi decisionale dovrà essere stigmatizzata due volte³⁹.

Il nesso osmotico tra riforme, rispetto di vincoli già assunti e investimenti è indissolubile e strategico⁴⁰, ma la realizzazione e la progettazione esecutiva

³⁸ 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, 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»; tale approccio palesa il fallimento dell'applicazione *tout court* del modello manageriale all'apparato pubblico, non lineare e caratterizzato da nodi irrisolti, come osserva G. NAPOLITANO, *La pubblica amministrazione*, in *Nuov. Inf. bibl.*, 2005, 292.

³⁹ Si v. l'editoriale di C. PINELLI, *Il piano per la ripresa e 'gli interessi costituiti'*, in *mondo-peraio.it*, 2021, 4; più dialogante, ma conforme a tale lettura, è la posizione di M. CLARICH, G.F. FERRARI, G.D. MOSCO, *Editoriale*, in *An. Giur. econ.*, 2020, 10, la finanza ha una dimensione che non risponde a logiche solo amministrative o nazionali e non risponde a visioni politiche in quanto opera al di fuori degli schemi usuali. Il diritto amministrativo, espressione diretta del diritto dello Stato, rinviene un momento di palese condizionamento, perché smarrisce il legame agli schemi che tradizionalmente ne garantiscono particolarità e settorialità.

⁴⁰ 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; già in passato, in riferimento alle riforme

impongono un piano nel quale l'amministrazione svolga un ruolo attivo di coordinamento, ma il limite temporale imposto dall'UE, impone uno scetticismo critico, anche se costruttivo.

Probabilmente l'unico fattore che potrebbe mitigare la trattazione infausta fin qui delineata è rappresentato dal vincolo esterno europeo di medio termine, che consentirebbe di agire, anche se con effetti reversibili, sui due settori che richiedono interventi indifferibili, la giustizia e la pubblica amministrazione⁴¹.

Il vincolo, per come configurato, presenta 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 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 nel vincolo, o altro strumento assimilabile, 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.

Peraltro, come intuitivo, nessuna riforma genera con un dato di immodificabilità, e proprio nella fase dell'implementazione si scorgono i correttivi, gli emendamenti e gli adattamenti necessari e la dimensione temporale adeguata del vincolo europeo pare consentire tale approdo e dovrebbe – il condizionale è d'obbligo – emancipare dal rischio del “dettagliamento” delle riforme.

introdotte con il d.lgs. 6 settembre 2002, n. 194, A. BRANCASI, *Le 'misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica': a proposito di un seminario sul decreto 'taglia spese'*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 962, secondo il quale le riforme che determinano l'entità della spesa da iscrivere in bilancio rischiano di innestare un meccanismo di finzione giuridica nel quale, dopo aver stabilito i requisiti per il godimento dei diritti, senza determinare il differenziale settoriale; sotto altro profilo, sempre in un'ottica di legittimazione pretoria, si v. le deroghe consentite, in materia di contratti pubblici, al fine di conciliare le esigenze di salvaguardia delle imprese in crisi, nel quadro del sostegno e dell'impulso al sistema produttivo del Paese tesi a fronteggiare la situazione generale di congiuntura economico-finanziaria e sociale, con le esigenze di pari spessore del conseguimento effettivo degli obiettivi di stabilità e di crescita, per la cui analisi, in relazione alla complessiva vicenda, si rinvia a Cons. St., Sez. III, 14 gennaio 2014, n. 101.

⁴¹ Si v. i lavori parlamentari per il *'Rafforzamento della capacità amministrativa della p.a. funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia'*, A.S. 2272, discussi il 28 luglio 2021, consultabili in *senato.it*, 2021.

Appare così, in tutta la sua disarmante evidenza – e fallimentare applicazione pressoché costante nella storia recente dell'amministrazione italiana – la forza razionalizzante di una programmazione adeguata e ponderata, che funge da elemento unificante tra Europa e amministrazioni⁴².

La prospettiva delle riforme europee esige un processo applicativo, che trascorre dalla disposizione allo stato dell'amministrazione e impone la finzione o l'immaginazione di un ordine soggettivo dei valori, sottratto, per immutabile assoluta, all'arbitrio amministrativo, senza che tali indicazioni configurino un dovere di soggezione, ma un "obbligo di risultato"⁴³.

Ben oltre il dato strettamente economico, l'assunzione di obblighi di carattere generale rispetto all'azione di risanamento di finanza pubblica si impone quale requisito di erogazione di fondi straordinari⁴⁴, senza che tale qualificazione legittimi il tradizionale sistema di deroghe stabilizzate⁴⁵.

La pandemia e il contestuale aggravarsi della crisi economica, a livello europeo come a livello nazionale, hanno indotto, nei già precari equilibri finanziari delle amministrazioni, una paura pervasiva dell'ignoto, dicotomie e comportamenti amministrativi ondivaghi, che non lasciano presagire aspettative rosee⁴⁶.

⁴² Si v., in termini generali, con un dettaglio sul rapporto tra politica e amministrazione, L. CASINI, *Politica e amministrazione: 'the Italian style'*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 13 ss., 20, l'amministrazione è spesso costretta a domandare una copertura legislativa per poter adottare provvedimenti e attuare riforme, circostanza che ha indotto la stessa amministrazione a maturare un approccio fideistico verso le disposizioni.

⁴³ 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.

⁴⁴ Si v. R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Dir. amm.*, 2015, 639 ss.; nella prospettiva europea, E. CERRINI, G. DI DONATO, *La regolamentazione dell'Unione Europea*, in *Rapporto 2019. Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Bologna, 2019, 44 ss.

⁴⁵ Cfr. N. SCALZINI, *Il peso del debito pubblico*, in *mondoperaio.it*, 2021, 4, palesa preoccupazione di un aggravamento della situazione economica del paese, in termini "drammatici"; cfr. E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid*, 2021, 7, 15, «a livello europeo la fragilità dell'amministrazione italiana è avvertita, e colta come limite anzitutto (ma non solo) rispetto all'efficacia di misure di erogazione di prestazioni sociali».

⁴⁶ La criticità del tema è evidenziata da A. POGGI, *Qualche osservazione a margine del Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese. Il sistema Italia "ruota quadrata che non gira" e la prospettiva di un "progetto condiviso" per uscire finalmente dalla continua emergenza*, in *Federalismi.it*, 2020, iv ss.; in termini generali, cfr. G. PASTORI, *Introduzione*, in A. ORSI BATTAGINI (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie tra Assemblea Costituente e politica*

Il rischio di inadempimenti e di conseguenti erogazioni parziali delle rate, in termini sanzionatori⁴⁷, anche in considerazione degli ambiziosi – *rectius* utopici – standard fissati per la pubblica amministrazione deve essere scongiurato, ma, anche in considerazione delle prime riforme il rischio appare quanto mai concreto e questo soprattutto 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 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, rappresenta un osservatorio di indagine privilegiato che 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 finanziaria⁴⁸.

Tale opzione di carattere investigativo consente di inquadrare la stessa funzione amministrativa in una dimensione in cui, senza soluzione di continuità, si individua un percorso circolare che lega indissolubilmente il profilo sostanziale della funzione a quello organizzativo e finanziario. In altri termini, consentirebbe di cogliere quel dato intrinseco e condizionante di complessità che consente di tracciare la configurabilità del momento della funzione – intesa quale aspetto soggetto ai vincoli di bilancio e ai relativi controlli – in un rapporto

della ricostruzione, Bologna, 1990, 631 ss., 633, la finalizzazione sociale delle attività economiche appare e scompare nel frantumarsi delle certezze istituzionali.

⁴⁷ Si v. il documento redatto dall'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, pubblicato l'8 luglio 2021; si condivide l'analisi operata da N. PARISI, D. RINOLDI, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, in *Eurojus.it*, 2021; si v. il documento redatto dal Servizio Studi di Camera e Senato, *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, 26 luglio 2021.

⁴⁸ Si condivide, in relazione al ruolo del diritto pubblico nei contesti legati a criticità finanziarie prolungate, la riflessione svolta da F. FRACCHIA, *Giudice amministrativo, crisi finanziaria globale e mercati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 451 ss., 460, che osserva di come, in relazione ai 'derivati' sottoscritti dagli enti territoriali, quale reazione degli enti locali a fronte della contrazione delle risorse al fine di operare forme di ristrutturazione dell'indebitamento pregresso, si sia registrato un ulteriore divario di natura finanziaria; sul tema, si v. E. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, stabilizzazione dei comportamenti e costruzione dell'ordine sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 909 ss., 914, 928, le iniziative di riforma anche nella prospettiva europea, piuttosto, dovrebbero essere volte a garantire che le normative amministrative europee, per quanto si pongano in termini di approssimazioni progressive e caratterizzate dalla combinazione di norme nazionali ed europee, dovrebbero garantire la piena conoscibilità delle finalità perseguite e dei modi di funzionamento dei relativi strumenti.

suscettibile di integrazione, poiché è espressione in ogni caso di un modo di agire dell'amministrazione; il modello organizzativo deve essere tale affinché sia percepito dai cittadini nella sua intima razionalità⁴⁹.

Peraltro, la predeterminazione delle scelte in sede europea e l'erogazione progressiva delle risorse impone al sistema amministrativo un'attuazione che si configuri come debitamente motivata e giustificata (anche rispetto al dato organizzativo e della stessa ricollocazione delle dotazioni di risorse umane e finanziarie), poiché le richieste da parte degli Stati membri sono soggette a una fase deliberativa che innesta una dialettica estranea alla titolarità dell'amministrazione stessa⁵⁰.

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 mercato⁵¹, ma non nel senso di un ritorno allo stato assistenziale, ma più semplicemente, come forse sarebbe dovuto accadere sin dall'inizio, circoscriverne l'applicazione per garantire quel corretto funzionamento e quella 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

⁴⁹ Si v., sul tema, A. CARULLO, *Dimensione finanziaria nel diritto amministrativo. Risorse, controlli, responsabilità*, in *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, I, Napoli, 2019, 214 ss., 217, lo studio della dimensione finanziaria dell'amministrazione sottopone ad una evidente tensione i paradigmi tradizionali del diritto amministrativo su cui poggia la natura stessa dell'amministrazione e dell'attività amministrativa.

⁵⁰ Dettagliatamente sul punto, M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021.

⁵¹ In termini generali sul tema, si v. M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, 53 ss., 55, «la distinzione tra i servizi di rilevanza economica e i servizi privi di rilevanza economica, gli uni soggetti alla disciplina concorrenziale e gli altri no, mostra, peraltro, come nell'ottica del diritto europeo l'applicazione delle regole sulla concorrenza sia, in linea di principio, assolutamente compatibile con la strumentalità del servizio alla soddisfazione di valori essenziali della comunità. Alla stregua di quella distinzione, infatti, l'elemento che mette fuori gioco la disciplina concorrenziale non è la strumentalità del servizio alla soddisfazione di diritti fondamentali o diritti sociali, bensì l'assenza di un mercato delle prestazioni che compongono il servizio stesso». L'iniziale atteggiamento di sostanziale indifferenza palesata dalle istituzioni europee rispetto alle scelte organizzative – anche regionali – ha comportato un'eterogeneità che ha reso difficile (*rectius* impossibile) l'attivazione di adeguati meccanismi correttivi; si v., nella consueta tensione tra concorrenza e diritti, con specifico riferimento al tema dell'accreditamento, trasformato nel tempo da strumento di apertura e parificazione tra soggetti pubblici e privati, in mezzo di contingentamento e, in particolare, di congelamento delle posizioni occupate dagli erogatori 'storici', V. PADOVANI, *La concorrenza in sanità tra staticità del fabbisogno assistenziale e discrezionalità amministrativa. I vincoli all'accesso dei nuovi erogatori*, in *Federalismi.it*, 2021, 378 ss.

limitate, poiché appare evidente che sia necessario riordinare ulteriormente la dialettica ordinaria tra domanda e offerta pubblica.

Pur nel clamore di annunci relativi a momenti istituzionali basati sull'effettivo pluralismo e tendenti a benefici esterni, l'alternarsi di regimi differenziati ha condotto al contrapposto obiettivo di una illusoria garanzia dei diritti che trovano nella scelta amministrativa il momento di tutela imprescindibile.

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 dalla concreta alternativa amministrativa prescelta⁵².

3. *L'amministrazione capovolta: dal momento derogatorio e temporaneo a un modello stabilizzato*

Non si può non notare come le amministrazioni operino in un costante clima di condizionamento – ma si potrebbe rafforzare il sostantivo – imposto da parte di organismi e vincoli di natura finanziaria, al fine di determinare il consenso finanziario, che legittima l'ottenimento di uno *status* di credibilità e, di converso, credito⁵³.

La nozione di amministrazione capovolta, autorevolmente elaborata da Berti⁵⁴, espressione di un potere pubblico che si orienta e si plasma sul contesto

⁵² *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; in relazione alle ricadute sui temi del welfare, si v. S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. Soc.*, 2015, 297 ss., l'attuazione della spinta alla rimozione dei limiti e quindi all'attenzione dell'intervento pubblico ai bisogni, è tutt'uno con il maturare di un diverso impianto concettuale di fondo che vede nella stabilità il principale riferimento per la politica economica e che ha nel diritto europeo della crisi la sua più evidente, e al contempo problematica, manifestazione; nella prospettiva europea, cfr. S. TILHONEN, *Continuità e cambiamento nell'amministrazione della commissione europea*, in *Amministrare*, 2001, 247 ss., 255, il tema della finanza diviene condizione esterna all'esercizio della funzione, laddove la funzione non è condizionata da diversi ed eterogenei fattori.

⁵³ Si v. S. SASSEN, *Espulsioni: brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, 2012, 129 ss.; G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 531 ss.; in relazione al tema del raccordo cfr. D. GROTTI, *Parlamento, Regioni e Unione Europea: per una funzione di 'raccordo' a Costituzione immutata*, in *Le reg.*, 2006, 821 ss.

⁵⁴ 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.,

sociale e non sulle istituzioni formali e, che, in tal modo, si svincola dal modello originario, per innumerevoli ragioni, si impone, ormai, come ipotesi ordinaria.

La cultura amministrativa assume con sempre maggior decisione un atteggiamento di scetticismo decostruttivo nei confronti del ruolo di indirizzo della politica, «fattore irritativo ed impermeabile rispetto ai sottosistemi sociali»⁵⁵.

L'analisi, pur nella consapevolezza dell'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 il dissesto, spesso assunto come consapevole e programmato, ingeneri altrettanto informate nette interruzioni e metamorfosi radicali.

Sia consentito, a tal proposito, offrire alcune notazioni, lungi dal voler assergere 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.

La criticità finanziaria e la limitatezza delle risorse devono essere assunti, con realismo, nella loro dimensione di ordinarietà e non essere lette nella costante e vana speranza che si tratti di una condizione temporanea e che legittimi precipitati derogatori e apparentemente provvisori, ingenerando nei cittadini la percezione di una transizione che invece permane; e su questo aspetto, l'ammonimento di Frezzolini ritorna in tutto il suo fascino espressivo, «in Italia nulla è più stabile del provvisorio». E, proprio su questo dato, sarebbe opportuno fondare un processo di rinnovamento che guardi alla stessa organizzazione amministrativa con lenti diverse.

Ogni variazione delle modalità stesse di amministrare si può palesare con modalità abnormi, come segno delle difficoltà che accompagnano tali transizioni, caratterizzate, nei periodi di difficoltà più acute del potere pubblico, da

ora anche in *L'amministrazione. Dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipata*, Milano, 2009, 215 ss.; cfr., in merito alla prospettiva di una rinnovata collocazione del ruolo stesso dell'amministrazione conforme ai principi costituzionali, ma coesistente ai mutamenti sociali inevitabili, F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 81 ss.

⁵⁵ G. TEUBNER, *La matrice anonima. Quando privati attori transnazionali violano i diritti dell'uomo*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 2006, 9 ss., 16.

cicliche acclamazioni di declino e superamento del potere come espressione dello Stato, dalle quali si diffida con convinzione.

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 presidio per il cittadino avverso l'arbitrio⁵⁶.

Le oscillazioni degli equilibri di sistema, in considerazione di problematiche endemiche e probabilmente non estirpabili⁵⁷, 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 complessità⁵⁸, condannati alla banalizzazione della criticità e alla compressione di diritti⁵⁹.

In tale contesto, particolarmente controverso, 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 estirpabili⁶⁰.

⁵⁶ 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), [decisivi e condivisi i riferimenti al noto lavoro di V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 904, la programmazione svolge un ruolo strettamente ordinante che esprime un concetto complesso e polisenso]; sul tema, cfr. M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2001.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ La complessità non è solo il presupposto sociologico della riflessione, ma integra il dato connotativo della giuridicità dei rapporti, e non si ha motivo di escludere da tale dinamica l'amministrazione, al fine di recuperare l'aspetto cognitivo del diritto in tutte le sue fasi, sul tema si v. M. PALAZZO, *La recuperata consapevolezza della complessità nel processo di formazione del diritto. A margine del volume di Paolo Grossi, Oltre la legalità*, in *Giust. Civ.*, 2020, 797.

⁵⁹ Cfr. U. FRAGOLA, *Sociologia e diritto pubblico*, Napoli, 1974, 89, il diritto pubblico tende a plasmare rapporti socializzati meritevoli di tutela, poiché dovrebbe reggere e alimentare «il sentimento della regola giuridica», per evitare che le istituzioni, anche se per ragioni di spesa, contribuiscano, invece di porvi rimedio, al pregiudizio dei diritti degli amministrati.

⁶⁰ Si v. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, 5.

4. *Tra il dire e il fare. La semplificazione annunciata e la semplificazione attuata*

Le brevi riflessioni operate non assurgono a una completezza tale da richiedere una conclusione, ma pare opportuno sviluppare alcuni suggerimenti sull'ondivago e oscillante andamento del dibattito tra i due centri di interesse, l'amministrazione e l'Europa, con evidenti e ripetute fasi di ascesa e declino dei modelli descrittivi⁶¹.

La consapevolezza, la dura lezione della crisi pandemica, 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-produttiva.

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 periodo⁶².

In questo panorama istituzionale, così articolato e sorretto da una complicata rete di formalismi decisori e ritualità burocratiche – che alimentano la cultura del limite e del sospetto – si è reso necessario, nuovamente, il ricorso alla semplificazione⁶³.

Il fermento che ha accompagnato la promulgazione dei recenti 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 puntato su un modello di amministrazione più serenamente irresponsabile»⁶⁴ – con riferimento all'alleggerimento del peso delle responsabilità operato con il d.l. 16 luglio 2020, n. 76⁶⁵, e silenziosamente – quasi come se si tratti di una disposizione da nascondere al dibattito pubblico – esteso nella sua applicazio-

⁶¹ Ci si riferisce all'analisi operata da G. REBUFFA, *Ascesa e declino dei modelli descrittivi del diritto pubblico europeo*, in *Studi in memoria di Giovanni Tarello*, II, Milano, 1990, 371, il quale rileva le differenti modalità di rappresentazione della vicenda amministrativa in Europa, espressione di una prefigurazione degli stessi carente nei presupposti logici.

⁶² A titolo puramente esemplificativo, in riferimento alla centralità della spesa per la ricerca, e gli slanci legati a tale ambizioso obiettivo nel contesto del PNRR, A. IANNUZZI, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 308 ss.

⁶³ B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 28 ss.

⁶⁴ La citazione è riferibile a E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione*, cit., 3.

⁶⁵ Sia consentito un rinvio a F. LIGUORI, S. TUCCILLO, G. DE MAIO, V. BRIGANTE, *Liberalizzare, semplificare, dialogare: Dall'amministrazione come ostacolo all'amministrazione*, in A. CASTALDO (a cura di), *Quaderni CUR*, (in corso di pubblicazione), 98 ss.; evocativo è il riferimento operato nel titolo da G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, 2021, 21 ss.; sul tema, si v. S. PERONGINI, *L'abuso di ufficio. Contributo a una interpretazione conforme alla Costituzione*, Torino, 2020, 23 ss.

ne dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77⁶⁶, quando, al contrario, proprio la responsabilità deve rinvenire nel coraggio di amministrare⁶⁷ una propria componente costitutiva.

Tuttavia, i reiterati proclami inneggianti alla semplificazione, o forse sarebbe opportuno declinare al plurale il sostantivo⁶⁸, hanno posto, nuovamente, il tema al centro del dibattito pubblico, ma «troppa popolarità rischia di privare il termine di un significato preciso»⁶⁹. L'utilizzo atecnico e propagandistico del lemma semplificazione ne ha prodotto il logoramento e con esso un atteggiamento

⁶⁶ Art. 51, comma 1, lett. a), n. 1.

⁶⁷ Di recente, G.D. COMPORI, *Il coraggio di amministrare*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, II, Napoli, 2020, 1101 ss.; M. RENNA, *Il cambiamento*, cit., 166, tale coraggio, da declinare anche in termini di consapevolezza, deve orientarsi a procedere per percorsi, e non per obiettivi come accaduto in passato. La programmazione per 'percorsi' consente di riproporre il ruolo centrale della fase di programmazione.

⁶⁸ Sul punto, ci si limita a rinviare a V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 623, il quale rileva che, anche solo con riferimento alla c.d. semplificazione procedimentale, è possibile isolare gli istituti di delegificazione, di liberalizzazione e di semplificazione del procedimento in senso stretto; F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 5, «la semplificazione, del resto, è un fenomeno complesso ed il termine che la descrive appare logorato dall'uso comune e indistinto che se ne fa, specie in sede di comunicazione politica, essendo ormai diventato sinonimo di riforma dell'amministrazione pubblica, talvolta sostituito con il non elegante neologismo sburocratizzazione»; D. TROMBINO, *Le recenti riforme della PA richiedono maggiore professionalizzazione nei servizi alle imprese erogati attraverso lo sportello unico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, 21, «Ove nelle liberalizzazioni il focus è posto sul titolo abilitativo, richiesto in ordine ad una determinata attività economica, nelle semplificazioni su tempi, costi e numero di adempimenti, per ottenere un determinato titolo abilitativo, il che tende a sovrapporre semplificazione amministrativa e riduzione dei c.d. oneri informativi, di matrice comunitaria, che si richiama a una misurazione, di tipo essenzialmente organizzativo-economico, dei costi derivanti dagli obblighi di acquisire e fornire a terzi (ivi compresa la stessa P.A.) tutte le informazioni previste dalle norme di riferimento, in ogni caso vincolanti»; M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella 'legge annuale di semplificazione'*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 392 ss.; sulla delimitazione della nozione di semplificazione e la necessità di evitare sovrapposizioni semantiche e giuridiche, cfr. M.R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività nell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 3041 ss.

⁶⁹ È quanto osserva con riguardo alla trasparenza, ma il concetto è agevolmente fungibile, J. SÖDERMAN, *The Citizen, the Administration and Community Law*, in *eueroombudsman.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., la quale opera un riferimento all'utilizzo eccessivo del termine trasparenza, ma tale assunto è pienamente valido in tema di semplificazione; sull'utilizzo di termini affini, con specifico riferimento al ricorso allo 'snellimento' inteso quale viatico verso la semplificazione, è opportuno riportare l'ammonimento di F. LEDDA, *Alla ricerca della lingua perduta del diritto*, in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, 494, «non corrisponde comunque ad un concetto vero, anzi reca in sé stesso il germe d'una contraddizione non facilmente perdonabile ai compilatori o ai commentatori dei testi più recenti, poiché dello snellimento si parla proprio, per esempio, con riguardo a quelle

mento di diffidenza, specie in ambito scientifico, nei confronti di politiche che per lo più non approdano a risultati concreti.

Ancora, sul piano embrionale in attesa dell'attuazione delle riforme, deve essere ribadito che se, entro certi limiti⁷⁰, 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 percorribili⁷¹ forse perché carenti di quella necessaria visione di insieme che guarda anche all'impatto complessivo degli 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.

A mero titolo di esempio, un aspetto che merita un rilievo specifico – e che appare centrale nell'età della tecnica e della tecnificazione dell'amministrazione – riguarda le valutazioni tecniche, che devono essere preventivamente acquisite dall'amministrazione, *ex art.* 17, l. 7 agosto 1990, n. 241, per l'adozione di un provvedimento.

Tale norma deve essere resa effettiva nella sua applicazione, rivolta a tutte le ipotesi in cui l'amministrazione non è chiamata ad una diretta valutazione dell'interesse pubblico, unica attività che non può essere surrogata⁷². Per superare l'inerzia del soggetto pubblico nel contesto di valutazioni tecniche, senza compromettere alcun inviolabile principio in tema di esclusività del potere, che è tale in senso sostanziale solo se comporta una scelta sugli interessi, andrebbe valutata l'opportunità di devolvere non solo ad una diversa amministrazione, ma anche ai privati tecnicamente qualificati, il compimento delle operazioni tecniche necessarie ad assumere la decisione estendendo così anche ai provvedimenti d'ufficio la logica di quelli a istanza di parte.

norme che introducono indubbiamente, sia pure con le più nobili intenzioni, fattori di appesantimento come la partecipazione o l'accesso».

⁷⁰ Criticamente al riguardo, F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 2013, 361.

⁷¹ 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, quantomai attuali; una chiave di lettura critica è offerta da F. BUTERA, *Amministrazione da reinventare*, in *Il Mulino*, 1999, 1074 ss.

⁷² In tema, si può vedere, F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 2000, 275 ss.; sulla intrinseca diversità tra valutazioni tecniche e valutazioni discrezionali, cfr. per tutti, F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di M.S. Giannini*, in *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 2000, 1945 ss.

Tale singola, ma significativa, ipotesi palesa la necessità di un'accurata analisi del vigente e dell'esistente, prima di intraprendere qualsiasi strategia e modello di riforma per la pubblica amministrazione, senza che lo stesso si presenti non assennato sin dalle premesse – peraltro spesso inconsistenti e per niente convincenti – devolute al momento politico di indirizzo.

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'emergenza⁷³.

È 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.

Ed ecco allora l'idea stravagante⁷⁴, 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'origine⁷⁵, di semplificare la vita degli amministratori (anche questo è in effetti un modo di semplificare l'azione amministrativa), alleggerendo il peso delle loro responsabilità.

Il legislatore, in luogo di agire sulle cause strutturali dell'inefficienza «ha puntato su un modello di amministrazione più serenamente irresponsabile»⁷⁶,

⁷³ Si v. *supra* nota § 66.

⁷⁴ Cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 763 ss., 765; sul tema, in termini pressoché conformi, F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato*, in *Federalismi.it*, 2020.

⁷⁵ S. PERONGINI, *L'abuso*, cit., 66, «proprio il rischio del proliferare di letture ermeneutiche della norma, basate su significati generici e imprecisi della terminologia utilizzata dal legislatore, complicherà la questione, anziché semplificarla».

⁷⁶ Si v. E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione*, cit., 3; in senso ampio, nella prospettiva europea, si v. l'editoriale redatto da G. DELLA CANANEA, *On law and politics in the EU: the rule of law conditionality*, in *It. J. Pub. L.*, 2021, 3.

ma non per questo automaticamente più efficiente, non certo una reale ossatura su cui poggiare le politiche pubbliche.

Le indagini sulle deficienze strutturali dell'amministrazione dovrebbero acquisire un carattere permanente e sistematico e non devono necessariamente essere condotte da altro soggetto ma devono essere integrate da indagini dell'amministrazione su se stessa, al fine di innescare un responsabile e consapevole processo di autorganizzazione⁷⁷, per rinvenire sul piano dell'evoluzione del diritto positivo il riscontro e il modello su cui operare.

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 rispetto a contesti alieni da quello pubblico⁷⁸.

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 corpo l'ipotesi che nella storia del nostro Paese l'effettiva "resa" della p.a. 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 insieme difensiva e pedagogica prevalente su ogni altro compito.

⁷⁷ 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; si v. G. LUCATELLO, *Sul nesso sistemazione-interpretazione nell'indagine giuridica*, in *Dir. soc.*, 1989, 605, l'istanza sistematica essenziale per le analisi relative alle istituzioni deve assurgere a canone metodologico che non presuppone un sistema di norme precostituito; si v., in termini critici verso gli approcci ibridi al tema, P. GIBERT, M. ANDRAULT, *Controllare la gestione o valutare le politiche?*, in *Probl. Amm. Pubbl.* (Formez), 1985, 169 ss., l'oggetto dello studio può differire, ma si rende necessaria la garanzia dell'unità del modo di caratterizzazione degli obiettivi e la natura degli effetti precostituiti.

⁷⁸ P. COLETTI, *Il policy design nelle politiche pubbliche. Come imparare dai fallimenti*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2014, 169 ss.; in una prospettiva di sistema, S. CASSESE, *Lo Stato introvabile: modernità e arretratezza nelle istituzioni italiane*, Roma, 1998; si v. E. STOKEY, R. ZECKHAUSER, *Introduzione all'analisi delle decisioni pubbliche*, Napoli 1988, 15, che optano per un modello di decisione analitica legata a cinque parametri cui il decisore pubblico deve rispondere, senza smarrire la visione complessiva.

L'illusione di amministrare senza amministrazione e l'attrazione al piano legislativo di scelte teoricamente ascrivibili alla sfera amministrativa sono rischi che devono essere consapevolmente evitati, 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 doverosità⁷⁹.

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'amministrazione⁸⁰, imminente, poiché di crisi si alimentano le pubbliche amministrazioni e di tempo per le illusioni, ormai, ne residua davvero poco.

⁷⁹ L. GIANI, *Il modello regolativo nel quadro dell'evoluzione dei rapporti tra diritto ed economia. Funzione amministrativa di regolazione e modello corporativo*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, III. Regolazione, finanza, beni, Padova, 2007, 59 ss., 89, lo scopo mediato della regolazione implica, in ogni, un dato conformativo delle attività che converge nell'esercizio di un potere; di recente, M. BUTI, M. MESSORI, *Verso una nuova governance economica internazionale: il ruolo dell'Europa*, in *Astrid*, 2021, il multilateralismo che ha prevalso in passato rappresenta una chimera, la necessità impellente di ricomporre fratture, anche in relazione al contesto economico, pone nuovi nessi di interrelazione tra Europa e attuazione di politiche pubbliche di lungo periodo.

⁸⁰ G.D. COMPORI, *Il coraggio*, cit., 1103.