

Crisi e questione amministrativa

1. I MALI ACUITI DALLA CRISI

La «lunga crisi» ha ridestato l'attenzione su mali cronici che rendono il nostro Paese più vulnerabile di altri¹.

Nell'agosto 2011, dinanzi alle evidenti difficoltà sul mercato dei *bond*, il Governo accetta il sinallagma prospettato dalla Banca centrale europea: misure da adottare con decreto-legge in cambio del sostegno finanziario della Banca centrale. Si dà priorità – oltre che al contenimento della spesa pubblica – alle politiche del lavoro e alle norme pro-concorrenziali².

Rispetto agli altri Paesi europei, il nostro rivela punti di debolezza istituzionale che condizionano negativamente lo sviluppo sociale ed economico. Questa debolezza sarebbe il frutto, secondo un'opinione diffusa, del cattivo funzionamento della forma di governo³; della legislazione frammentata e

¹ Dopo il «trentennio glorioso» di crescita economica e di spazio per le politiche redistributive (Fourastié 1979), potremmo trovarci dentro una *secular stagnation* (Summers 2013, Krugman 2013); un'ampia analisi diacronica in Piketty (2013). Sulle reazioni istituzionali alla crisi finanziaria, Napolitano (2012), Cerrina Feroni, Ferrari (2012); Contiades (2013); sulla tendenza alla coesistenza tecnico-politica delle crisi finanziarie sistemiche, D'Alberty (2010, 11 e 21 s.).

² V. il decreto-legge n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, la legge di stabilità n. 183/2011, il decreto-legge c.d. «salva Italia» n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2012, il decreto-legge per la concorrenza n. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012, il decreto-legge «sviluppo bis» n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012, e poi, con la nuova legislatura (dal marzo 2013), il decreto «del fare» d.-l. n. 69/2013, conv. in legge n. 98/2013. Il d.-l. n. 138/11 attua in larga parte le indicazioni contenute nella lettera della Banca centrale europea del 5 agosto 2011, sottoscritta da Trichet, presidente uscente della BCE, e Draghi, presidente *in pectore*, pubblicata dal *Corriere della sera*, 29 settembre 2011. La lettera anticipa la linea di «sostegno condizionale» poi compiutamente elaborata nel settembre 2012: sulla *conditionality* delle *Outright Monetary Transactions* v. il documento della BCE del 6 settembre 2012, in www.ecb.int. Sul condizionamento dell'agenda parlamentare per effetto della lettera della BCE, Olivito (2014).

³ Alcune questioni in tema di revisione della forma di governo sono richiamate nei rapporti del gruppo di lavoro nominato dal presidente Napolitano (30 marzo 2013, in www.quirinale.it) e della commissione di studio governativa (17 settembre 2013, in www.governo.it) in vista della speciale procedura di revisione delineata, in deroga all'art. 138 Cost., dall'atto Senato XVII leg. n. 813, ora abbandonato dalle forze politiche. Sugli «effetti economici» della Costituzione, in part. sugli effetti della forma di

contraddittoria⁴; della inefficienza degli organi giudiziari⁵, compresi i giudici amministrativi, accusati di frenare gli investimenti⁶.

È meno esplorato il tema della *cattiva amministrazione*, dei nodi organizzativi che compromettono, ai diversi livelli territoriali, l'efficienza e il buon andamento delle funzioni e dei servizi pubblici.

2. UNA QUESTIONE TENTACOLARE

È percezione comune che la creazione di valore pubblico ad opera dell'amministrazione è gravemente insufficiente, nonostante le innovazioni legislative tese a valorizzare efficienza ed efficacia⁷. Questa percezione si acuisce con la crisi, che getta una luce cruda sulla capacità reattiva dei singoli ordinamenti⁸.

Oggi questo malessere si affaccia nel circuito della grande comunicazione pubblica⁹. Ma la questione amministrativa è complessa, «tentacolare»: non si lascia racchiudere in un modello esplicativo omnicomprensivo¹⁰. La conside-

governo e della legge elettorale sulla spesa pubblica, Persson, Tabellini (2005); sulla «bancarotta da proporzionale», Tabellini (2008, 201 e 208).

⁴ Sul degrado della qualità normativa, Ainis (1997), Dogliani (2012), Duilio (2013); sulle norme che vivono soltanto sui giornali, Clarich, Mattarella (2010, p. 817). Sui decreti-legge, che attraggono in sede di conversione misure eterogenee estranee all'oggetto originario, correndo il rischio della declaratoria d'incostituzionalità v. – anche alla luce di Corte cost., sent. n. 22/2012 - il monito del Presidente della Repubblica nella lettera inviata ai Presidenti delle Camere il 27 dicembre 2013 ove sollecita una prassi più severa in tema di ammissibilità di emendamenti.

⁵ Il tempo del processo è un *bene della vita*: il bilanciamento tra il *diritto delle parti* agli strumenti processuali e la *concreta possibilità* di esercizio della funzione del giudice, a garanzia del principio di eguaglianza, può realizzarsi soltanto con un *impiego economico* della risorsa costituita dalla giurisdizione (Cass. civ., ord. 6 settembre 2010 n. 19051). Sugli effetti economici della eccessiva durata del processo, Banca d'Italia (2007), Rossi (2009). Sul valore della *unità dinamica* della giurisprudenza come salvaguardia del principio d'eguaglianza, Proto Pisani (2010); ma i precedenti sono numerosi e instabili: Taruffo (2007, 709); Moneta (1993 e 1995).

⁶ Il tema è discusso da Pajno (2013).

⁷ Sul triangolo ottimale (supporto dei cittadini all'azione pubblica; valore prodotto dall'amministrazione; coerenza tra risorse e obiettivi), Moore (1995); Cole, Parston (2006); Cresswell, Burke, Pardo (2006). Sugli strumenti introdotti per misurare le attività e i risultati dell'azione amministrativa, Amato, Garofoli (2009).

⁸ La competitività dei Paesi avanzati si fonda in termini rilevanti sull'efficienza dei servizi forniti dai poteri pubblici (formazione, comunicazioni, trasporti) e risente se questi declinano verso livelli insoddisfacenti, come si osservava già negli anni '80 (Salvati 1984). Sulle politiche attive da perseguire in periodo di crisi e in part. sulle politiche del lavoro, Pissarides (2000); sulla ridefinizione degli obiettivi e dei confini dello Stato sociale, Taylor Gooby (2004).

⁹ L'immagine di un'amministrazione «che blocca le riforme» ricorre nei commenti che denunciano l'esistenza di un blocco burocratico-corporativo collegato ai settori beneficiari di rendita di posizione, «dai taxi alle autostrade, agli ordini professionali, alle grandi imprese appaltatrici, alle telecomunicazioni, all'energia» (Galli della Loggia 2014; con toni diversi, Amato 2014: «all'estero mi hanno fatto notare: quando parlate di riforme di struttura, puntate l'occhio sempre e solo sul mercato del lavoro; ma la prima questione italiana sono gli apparati amministrativi»). Sulle esternalità negative generate dalle disfunzioni dell'amministrazione v., fra i vari, Petretto (2008, 87).

¹⁰ Nella variegata letteratura vogliamo segnalare, per l'ampiezza dello sguardo, Cassese (2011a, 2011b), un ritratto crudo dell'assetto organizzativo centro-periferia in Cammelli (2012). Sugli effetti economici della cattiva amministrazione, Toniolo (2013).

razione in via sincronica di alcuni fattori può essere però d'aiuto per analizzare il nostro (malfunzionante) *status quo*¹¹.

3. L'OBLIO AMMINISTRATIVO DELLE RIFORME

Cominciamo dalla vischiosità dei processi di attuazione della legislazione, anche di derivazione europea. Sorgono difficoltà già in sede di elaborazione della normativa secondaria, che è spesso condizione di applicabilità delle leggi che incidono in settori normativi complessi¹². Resistenze consistenti sorgono anche in sede locale¹³.

L'oblio amministrativo della norma entra nel calcolo strategico dei soggetti portatori di interessi. Il legislatore attiva rimedi, conferendo poteri ad organi estranei al circuito amministrativo tradizionale. La strada del controllo sostitutivo è scartata quando sono in gioco sfere di autonomia costituzionalmente tutelate: a garanzia dell'effettività delle innovazioni legislative di segno proconcorrenziale si disegnano nuove ipotesi di accesso alla giurisdizione¹⁴.

4. LE POLITICHE PUBBLICHE NEL MEZZOGIORNO

Seconda questione: il divario delle prestazioni pubbliche tra regioni del Nord e quelle meridionali.

Politiche pubbliche uniformi producono effetti diversi a seconda del contesto territoriale e della qualità delle amministrazioni¹⁵. La differente

¹¹ Sull'analisi dello *status quo* partendo dal *qui ed ora* («starting from the here and now»), Buchanan (2004).

¹² Secondo quanto risulta dal monitoraggio dell'ufficio per il programma di governo richiamato da Pitruzzella (2013): tra gli atti che hanno subito ritardi molti sono legati alle misure di rilancio della competitività.

¹³ Vi sono indici di parziale inattuazione delle innovazioni legislative in sede locale. Nell'ambito dei servizi pubblici locali, ad es., le verifiche effettuate dall'Autorità garante della concorrenza (in sede di parere sulle determinazioni di affidamento *in house*: art. 23-*bis*, d.-l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/08, modif. da d.-l. n. 135/09, conv. in l. n. 166/09, abrogato in via referendaria nel 2011) hanno messo in luce prassi difformi dai principi comunitari: Midiri (2013, 120 ss.).

¹⁴ V. i poteri dell'AGCM (segnalazioni *ex artt.* 22 ss. legge n. 287/1990; art. 4, d.-l. n. 1/2012) e di impugnativa innanzi al g.a. degli atti sospettati di violare le norme a tutela della concorrenza e del mercato e dunque anche quelli che dispongono illegittimamente l'affidamento *in house*: art. 35, d.-l. n. 201/11, convertito in l. 214/11, che inserisce nella l. n. 287/1990 l'art. 21-*bis*. La Corte cost., sent. n. 20/2013, ha chiarito che l'art. 21-*bis* non introduce un nuovo controllo di legittimità; il potere di ricorso si ricollega a quelli conoscitivi, consultivi e di segnalazione di cui agli artt. 21 e seguenti della legge n. 287/90; sono da valorizzare i momenti di interlocuzione con l'amministrazione interessata, in particolare nella fase precontenziosa prevista dal comma 2 dell'art. 21-*bis*; anche la giurisprudenza (TAR Lazio, 6.5.2013, n. 4451) insiste sulla proceduralizzazione. L'AGCM non ha più il potere consultivo sulle delibere di affidamento *in house* (art. 23-*bis*, d.-l. n. 112/2008) e sulle «delibere quadro» che l'ente locale avrebbe dovuto adottare «a monte» per porre il diritto di esclusiva ed impedire la liberalizzazione del settore (art. 4 d.-l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, dichiarato illegittimo da Corte cost., sent. n. 199/2012).

¹⁵ Draghi (2009): le politiche regionali finalizzate a promuovere lo sviluppo delle aree in ritardo si sono poste anche l'obiettivo di innalzare il capitale sociale, ma hanno ottenuto risultati scarsi; esse

dotazione di «capitale sociale» è spesso evocata per spiegare il fallimento o la distorta applicazione delle politiche generali nel Mezzogiorno. Ricerche recenti pongono invece l'accento sulle condotte delle classi politiche locali. Viene in luce un rapporto anomalo tra politica e amministrazione.

La politicizzazione «appropriativa» condiziona l'espletamento dei servizi alla comunità¹⁶ ed anche l'attività provvedimentale, che incide sulle situazioni soggettive dei cittadini e degli operatori economici. Si danneggiano, ad un tempo, l'equilibrio di mercato e le condizioni di eguaglianza. Anche per questo – oltre che per ovviare a disparità di trattamento e ritardi – si raccomanda la riconformazione dei poteri autorizzatori della PA per l'esercizio delle attività economiche, sulla base di requisiti predeterminati compiutamente dalla legge e nel rispetto del principio di proporzionalità (necessarietà, idoneità ed adeguatezza della misura limitatrice)¹⁷.

5. PRATICHE ESTRATTIVE E CLASSE POLITICA

Due settori hanno richiamato, più degli altri, l'attenzione: la sanità e la formazione professionale.

Il nostro «federalismo sanitario» è segnato dalla divaricazione degli standard qualitativi (a scapito delle regioni meridionali) e dalla spesa fuori controllo¹⁸. Come rileva la Corte dei conti, la variabilità della spesa tra regioni è

non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie. Appare insoddisfacente soprattutto lo svolgimento delle politiche sul territorio (trasporti, ricerca, infrastrutture leggere e pesanti, ambiente) con compromissione delle potenzialità di sviluppo.

¹⁶ Sul malfunzionamento delle imprese affidatarie di servizi pubblici in regioni del Mezzogiorno, in Banca d'Italia (2009, 383 ss. e 2011, 23 ss.). Sulla manipolazione clientelare delle gestioni aziendali «che si sposa con quella forma appena mascherata di corruzione nota in inglese come «revolving doors», cioè lucrosi posti nei consigli di amministrazione a carriera finita», Ponti (2014, 38 ss.). Sulla *rent extraction* da parte degli operatori politici e sulle pratiche clientelari, con cattiva gestione del personale e carente conduzione aziendale, Müller (2003). Sul danno provocato allo sviluppo e alla crescita civile dalle istituzioni «estrattive», Acemoglu, Robinson (2000 e 2012); sul peso degli interessi autoreferenziali, Eisenstadt (1999).

¹⁷ Un'interessante applicazione in Cons. Stato, sez. atti norm., parere 11 giugno 2012, n. 2805, su affare n. 4717/12. Sul principio di proporzionalità v. Corte giust. UE, sentenze 29 novembre 1956, causa 8/55, *Fédérationchar*; 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*; 11 luglio 1989, causa 265/87, *Schröder*; 13 novembre 1990, causa 331/88, *Fedesa*; 5 ottobre 1994, C-133/93, C-300/93 e C-362/93, *Crispoltoni*; 4 ottobre 2004, C-36/02, *OMEGA*. V. altresì la direttiva 2006/123/CE, in tema di libera circolazione dei servizi. Sulla ricalibratura della regolazione, Corte cost., sent. n. 200/2012: l'eliminazione di oneri regolamentari inutili, mantenendo quelli necessari alla tutela di beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale. Sulla legislazione recente, Saltari 2012, p. 579. Vivo è negli USA il dibattito sulla semplificazione della regolazione, sull'attività dell'OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs), e su come conciliare la *cost-benefit analysis* con la non traducibilità in *monetary values* della *human dignity* e di altri valori fondamentali (*executive order* n. 13563): Sunstein (2013).

¹⁸ Nella sanità le regioni trovano il loro *ubi consistam* (80 per cento della spesa). Sulla «cattiva amministrativizzazione» della regioni (ridotta autonomia dalla politica; processi decisionali *top/down*; scollamento nei confronti degli enti territoriali), Cammelli, *Regioni e regionalismo*, cit. Sulla dinamica

solo in parte fisiologica. Soltanto questo scarto «fisiologico» è finanziabile¹⁹. Se non si rimuovono i fattori di *mala gestio*, il taglio della spesa «immeritevole» ricadrà sulle prestazioni erogate alla persona²⁰, che in questo caso è persona debole: il malato, l'anziano, il disabile.

L'altro campo indagato è la formazione professionale.

Le risorse sono utilizzate sul territorio in base a logiche consensuali. Il *patronage* scoraggia iniziative di autoriforma²¹. In questo contesto le fisiologiche divergenze tra il livello centrale di governo e le autonomie regionali fanno germinare *retropensieri clientelari*, come nella disputa sul recupero dei fondi regionali per la formazione (non utilizzati e vicini alla perenzione) al fine di arricchire la «dote» finanziaria delle misure d'incentivazione per i neo assunti²². Si affacciano giudizi severi sulla qualità della classe politica affermatasi grazie a siffatte pratiche²³.

6. L'ACCAVALLARSI DI TRATTI VECCHI E NUOVI

In un quadro ordinamentale che vede indeboliti i rami periferici dell'amministrazione centrale e nel quale le Conferenze Stato/Regioni e Stato/autonomie non hanno poteri operativi²⁴, si creano filiere ibride di tipo settoriale che realizzano punti di raccordo tra i soggetti pubblici interessati.

degli interessi in ambito regionale e sull'incontro tra neo-corporativismo e localismo, Ruggiu (2003, 83 ss.); Di Maria (2013, 335 ss.).

¹⁹ Corte dei conti, sezioni riunite contr., *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2013, 205 ss., sugli indicatori di selezione delle regioni *benchmark* al fine di calcolare, come previsto dal d.lgs. n. 68/2011, il fabbisogno sanitario nazionale standard e applicare a tutte le regioni i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento.

²⁰ I piani di rientro imposti dal centro riducono il deficit sanitario, ma anche i servizi offerti. Cinque regioni sono in commissariamento permanente.

²¹ I dati raccolti in sede scientifica (Azzolina 2013) sarebbero da integrare con gli elementi raccolti dalle procure della repubblica e dalle procure regionali della Corte dei conti che indagano sull'uso anomalo dei fondi per la formazione. Sul tema v. ad es. il quadro offerto dal GIP Trib. Messina – da verificare in sede dibattimentale – a sostegno della domanda di autorizzazione alla custodia in carcere contro il dep. Genovese: atto Cam. dep., XVII leg., doc. IV, n. 6, pp. 1-370.

²² La proposta del ministro della coesione territoriale provoca obiezioni delle regioni; si osserva che gli sgravi alle assunzioni sono anonimi e impersonali, mentre i fondi europei sono spesso destinati da politici e burocrazia a «progetti simili a fuochi di paglia, ma animati da imprese o individui precisi, che restano loro fedeli» (F. Fubini, *Repubblica*, 6 ottobre 2013).

²³ «La peggiore del dopoguerra», secondo De Ioanna (2014); analog., Castronovo (2014). Sul pericolo della dissociazione tra legittimità procedurale e legittimazione sociale, Rosanvallon (2008) e cfr. pure Agamben (2013, 6) («è del tutto insufficiente il tentativo della modernità di far coincidere legalità e legittimità, cercando di assicurare attraverso il diritto positivo la legittimità di un potere; l'illegalità è oggi così diffusa perché i poteri hanno smarrito ogni coscienza della loro legittimità»).

²⁴ Cammelli 2012, p. 697: le Conferenze permanenti svolgono una funzione suppletiva utile, ma hanno basi sistemiche fragili – la reciproca separazione Stato-regioni-enti locali – e conoscono difficoltà operative. La natura prevalentemente istituzionale delle conferenze lascia scoperto il versante cruciale del coordinamento tra queste sedi e il sistema amministrativo, specie con i ministeri e gli apparati centrali: ad esempio di siffatto scollamento I.A. cita le vicende del «federalismo demaniale». Su questi nodi v. Bin (2012), Falcon (2012), Merloni (2012), Onida (2012).

Le infrastrutture da realizzare sul territorio sono selezionate attraverso procedimenti compositi, che valorizzano pratiche cooperative e strumenti *soft*: negoziazione di «pacchetti», meccanismi di cofinanziamento, assistenza e controlli tecnici e finanziari (affidati a strutture centrali). Il modulo comportale di riferimento è la leale cooperazione²⁵.

Altro nodo, l'utilizzazione dei fondi europei. L'esigenza imperiosa di non perderli fa sì che la funzione di promozione e coordinamento venga affidata ad agenzie centrali per supplire al *deficit* di implementazione amministrativa e tecnico-progettuale in ambito locale²⁶.

Sull'azione dei poteri locali incide inoltre in termini sempre più cospicui il complesso dei poteri regolatori e di garanzia delle autorità indipendenti, che sono tenute ad agire secondo procedure in contraddittorio ed entrano in diretto contatto con la sfera delle autonomie²⁷: non mancano tensioni, ma vi è anche uno spazio per la cooperazione interistituzionale che dovrebbe essere coltivato per scongiurare la litigiosità giudiziaria²⁸.

Questi diversi meccanismi – ciascuno con una propria logica interna – possono vantare un discreto successo operativo. Essi tendono però a giustapporsi ai moduli organizzativi preesistenti – che resistono – secondo una linea radicata nella storia amministrativa italiana: l'*accavallarsi di tratti vecchi e nuovi* (Cassese 2011a, 2011b). L'ipertrofia del centro persiste e si accompagna alla dinamica incrementale della spesa al livello periferico, soprattutto per le uscite sanitarie (Fiorentino *et al.* 2013).

Questo assetto ordinamentale «disarticolato» (Cammelli 2012) lascia aperte questioni chiave: la responsabilità dei centri di spesa e la trasparenza

²⁵ Sulla disciplina delle infrastrutture strategiche v. – dopo la «legge obiettivo» n. 443/2001 e il d.lgs. n. 190/2002, gli artt. 161 ss. del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006). Sul dinamismo della *attrazione in sussidiarietà* temperata dal principio di leale cooperazione e dall'obbligo specifica giustificazione secondo i canoni del *principio di lealtà* v. Corte cost., sentt. nn. 303/2003 e 233/2004 (in tema di cofinanziamento e localizzazione di infrastruttura di trasporto). Sulle regole procedurali – intese quali «concreti doveri giuridici» – che discendono dal principio della *lealtà federale* v. BVerfGE 12, 205 (p. 254) - 22 febbraio 1961; BVerfGE 81, 310 (p. 337).

²⁶ V. le funzioni attribuite all'Agenzia per la coesione territoriale al fine di promuovere e coordinare i programmi ed interventi finanziati dai fondi strutturali e dal fondo per lo sviluppo e la coesione: art. 10, decreto-legge 31.8.2013, n. 101, convertito in l. 30.10. 2013, n. 125.

²⁷ Sul ruolo dell'Autorità antitrust e le tensioni sorte con le autonomie locali e regionali, Caravita (2010, 229 ss.). La vicenda italiana accentua un tratto differenziale dell'antitrust europeo rispetto all'esperienza statunitense, dove il diritto federale antitrust ha come oggetto la *business activity* e non la *political activity*, mentre da noi la tutela della concorrenza mira anche a smantellare le barriere di accesso al mercato introdotte dalla regolazione pubblica.

²⁸ È giusto che l'Antitrust delibere «in monastica solitudine» quando accerta le violazioni antitrust, ma in altre sedi potrebbe privilegiare approcci cooperativi: Napolitano (2010, 437). Come l'Autorità agisce in contraddittorio con le imprese con riguardo all'accertamento di intese ed abusi di posizione dominante, in cui ha poteri decisori e di sanzione, così vi è un'esigenza di proceduralizzazione nei confronti di eventuali abusi di potere regolatorio o provvedimento (TAR Lazio, 6.5.2013, n. 4451).

delle scelte organizzative; il riscontro comparativo dei risultati di gestione²⁹; la selezione del *management* pubblico in base al merito e alla capacità di raggiungere gli obiettivi fissati³⁰. I principi di buona organizzazione sono importanti perché fungono da deterrente al dispiegarsi delle logiche clientelari che pregiudicano, a loro volta, il funzionamento dei processi di responsabilità politica. Normative ingiustificatamente tolleranti verso lo *spoils system* creano vincoli personali che diventano l'anomalo surrogato di corrette modalità di selezione della dirigenza e di valutazione della *performance*³¹.

7. LA SPINTA DELLA CRISI

Questi pochi elementi forniscono un'immagine significativa del danno prodotto.

La distorsione nell'erogazione delle prestazioni pubbliche, già sotto *stress* per la riduzione delle risorse di bilancio, e la loro diseguale offerta aggravano le disparità soggettive e mettono a repentaglio la legittimazione delle istituzioni pubbliche (Torchia 2002, Pitruzzella 2013).

I ritardi procedurali e i conflitti tra i livelli amministrativi scoraggiano gli investimenti. Si perdono fondi per infrastrutture e servizi.

Di tutto ciò vediamo ora la ricaduta sistemica.

Lo scenario della globalizzazione competitiva pone un'istanza di affidabilità che investe l'intero ordinamento, non il solo debito pubblico (Galgano 2010, Gnes 2004).

²⁹ La verifica dei risultati di gestione sulla base delle risorse finanziarie disponibili è la base per il monitoraggio delle politiche pubbliche, tanto più urgente quanto le risorse di bilancio sono limitate. Sulla *valutazione di utilità* cui andrebbe sottoposta ogni voce della spesa pubblica, Sen (1984 e 1992). Molto ci si aspetta dal processo di revisione della spesa (su cui v. l'art. 49-*bis* del decreto-legge n. 69 del 2013, «decreto del fare»); per svolgere un'effettiva funzione di razionalizzazione, la *spending review* dovrebbe individuare le specifiche politiche pubbliche da innovare e le strutture che le supportano, le risorse umane e strumentali necessarie per salvaguardare il livello essenziale dei servizi. Chi cercava questo ha provato delusione nel leggere il programma di lavoro 2014-2016 del Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica (marzo 2014, in www.governo.it).

³⁰ La rimozione dei dirigenti e dei manager pubblici – ancor più quando siano in gioco servizi alla comunità – deve sempre avvenire in base al principio del giusto procedimento e all'instaurazione del contraddittorio con l'interessato, che naturalmente può avere ad oggetto anche il mancato raggiungimento degli obiettivi fissati: Corte cost., sentenze nn. 103 e 104/2007. Prima la Corte aveva largheggiato: sent. n. 233/2006 (Midiri 2008).

³¹ Sulla ripetuta violazione, da parte della legislazione regionale, del principio del concorso pubblico, Gianfrancesco (2013). Le esigenze fiduciarie tra vertice politico e dirigenza apicale sono malamente invocate per giustificare lo *spoils system* pure in servizi essenziali alla comunità come quello sanitario. Gravi elementi emergono dalla giurisprudenza: v. Corte cost., sent. n. 351/2008, sulla rimozione di dirigenti del servizio sanitario regionale, indennizzati con generosa previsione di legge regionale. Lo *spoils system* rende difficilmente attuabile il disegno anticorruzione nella PA (l. 6 novembre 2012, n. 190); il Dipartimento della funzione pubblica, circolare 25.1.2013, raccomanda di affidare l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione a dirigenti in posizione di stabilità e solo in via eccezionale, previa adeguata motivazione, a dirigenti *ex art.* 19, commi 5-*bis* e 6, d.lgs. n. 165/2001.

Né ci si può illudere che basti, a fini di salvezza, la partecipazione all'Unione europea: essa non assicura, di per sé, il buon andamento delle funzioni pubbliche, l'efficacia delle politiche di settore, la tenuta del debito. Le istituzioni europee non hanno il controllo sull'attuazione delle politiche nel territorio, né possono averlo³².

Entriamo così nella sfera delle responsabilità domestiche. L'esperienza della lunga crisi può dare la spinta giusta per intervenire.

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu, D. e Robinson, J.A. (2000), *Political Losers as a Barrier to Economic Development*, in *American Economic Review*, p. 126.

Acemoglu, D. e Robinson, J.A. (2012), *Why Nations Fail*, trad. it., *Perché le Nazioni falliscono*, Milano, Saggiatore, 2013.

Agamben, G. (2013), *Il mistero del male*, Bari, Laterza.

Ainis, M. (1997), *La legge oscura*, Bari, Laterza.

Amato, G. e Garofoli, R. (2009), a cura di, *I tre assi: l'Amministrazione tra democratizzazione, efficientismo, responsabilità*, Roma, Neldiritto ed.

Amato, G. (2014), intervista a *Corriere della sera*, 24 febbraio 2014.

Azzolina, L. (2013), *Capitale sociale, spesa pubblica e qualità dei servizi. Alcune riflessioni a partire dal caso della Sicilia*, in *Stato e mercato*, p. 423.

Banca d'Italia, 2007, *La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?* (a cura di Bianco M. et al.), in www.bancaditalia.it.

Banca d'Italia, 2009, *I servizi pubblici nel Mezzogiorno*, a cura di Rassu, R. e Saporito, G., atti del convegno su *Mezzogiorno e politiche regionali*, 26-27 febbraio 2009, in www.bancaditalia.it.

Banca d'Italia, 2011, *La qualità dei servizi pubblici in Italia*, a cura di Bripi, F., Carmignani, A. e Giordano, R., in www.bancaditalia.it.

Bin, R. (2012), *La crisi delle regioni che fare?* in *Le Regioni*, p. 735.

Buchanan, J.M. (2004), *The Status of the Status quo*, in *Constitutional Political Economy*, 2, p. 133.

Cammelli, M. (2012), *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, p. 673.

Caravita, B. (2010), *Tutela della concorrenza e regioni*, in Rabitti Bedogni, C. e Barucci, P., a cura di, *20 anni di antitrust*, Torino, Giappichelli, I, p. 229.

³² Lo conferma l'esperienza dei funzionari della c.d. «troika» (Commissione UE, BCE, Fondo monetario internazionale) incaricati di monitorare i piani di rientro finanziario concordati con Bruxelles: vigilano, esortano, danno indicazioni operative, ma poi spetta alle amministrazioni nazionali operare conformemente. Non va d'altronde trascurata l'efficacia della minaccia di sospensione degli aiuti sull'attività amministrativa dello Stato in difficoltà. L'esito delle missioni «sul territorio» dei funzionari della troika condiziona la prosecuzione dell'aiuto finanziario (v. caso greco). In un ambito diverso, si può considerare quanto accade per i fondi europei per la coesione e lo sviluppo, attribuiti sulla base di procedure «dual» dove è essenziale la capacità propositiva delle autonomie locali e regionali, cui spetta presentare progetti per il proprio territorio.

- Cassese, S. (2011a), «*Fare l'Italia per costituirla poi*». *Le continuità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 305.
- Cassese, S. (2011b), *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, Il Mulino.
- Castronovo, V. (2014), *Una classe non dirigente*, in *Sole 24 Ore*, 5 febbraio 2014.
- Cerrina Feroni, G. e Ferrari, G.F. (2012), a cura di, *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli.
- Clarich, M. e Mattarella, B.G. (2010), *Leggi più amichevoli per la crescita economica*, in *Quaderni costituzionali*, p. 817.
- Cole, M. e Parston, G. (2006), *Unlocking Public Value: a New Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*, Hoboken, New Jersey, Wiley.
- Contiades, X. (2013), *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate.
- Cresswell, A.M., Burke, G.B. e Pardo, T. (2006), *Advancing Return on Investment Analysis for Government: a Public Value Framework*, New York, Center for Technology in Government.
- D'Alberti, M. (2010), a cura di, *Arbitri del mercato*, Bologna, Il Mulino.
- De Ioanna, P. (2014), *Titolo V decentramento senza fisco*, in *Repubblica affari finanza*, 17 febbraio 2014.
- Di Maria, R. (2013), *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, Torino, Giappichelli.
- Dogliani, M. (2012), a cura di, *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli.
- Draghi, M. (2009), *Il mezzogiorno e la politica economica d'Italia*, Banca d'Italia, Roma, 26.11.2009, in www.bancaditalia.it.
- Duilio, L. (2013), a cura di, *Politica della legislazione: oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino.
- Eisenstadt, S.N. (1999), *Paradoxien der Democratie*, trad. it., *Paradossi della democrazia: verso democrazie illiberali?* Bologna, Il Mulino, 2002.
- Falcon, G. (2012), *A che servono le regioni?*, in *Le Regioni*, p. 767.
- Fiorentino, L., Gnes, M. e Saltari, L. (2013), *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione* (rapporto IRPA n. 2/2012), Napoli, Ed. scientifica.
- Fourastié, J. (1979), *Les Trentes Glorieuses*, Paris, Fayard.
- Galgano, F. (2010), *Lex mercatoria*, Bologna, Il Mulino.
- Galli della Loggia E. (2014), *Qual è il vero potere forte*, in *Corriere della sera*, 24 gennaio 2014.
- Gianfrancesco, E. (2013), *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in Viceconte, N. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il «nuovo» regionalismo*, Milano, Giuffrè, p. 110.
- Gnes, M. (2004), *La scelta del diritto. Concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Milano, Giuffrè.
- Krugman, P. (2013), *Secular Stagnation, Coalmines, Bubbles, and Larry Summers*, in *New York Times* 16.11.2013.

- Merloni, F. (2012), *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, p. 783.
- Midiri, M. (2008), *Corte, organi politici, giurisdizione*, in *Diritto pubblico*, p. 583.
- Midiri, M. (2013), *Tutela della concorrenza e giurisdizione*, Napoli, Ed. scientifica.
- Moneta, G. (1993), *Mutamenti nella giurisprudenza della Cassazione civile. 867 casi di contrasto nel quinquennio 1988-1992*, Padova, CEDAM.
- Moneta, G. (1995), *Conflitti giurisprudenziali in Cassazione: 1993-1994*, Padova, CEDAM.
- Moore, M.H (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard, Harvard Univ. Press; trad. it. *La creazione di valore pubblico*, Milano, Guerini, 2003.
- Müller, D. (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Napolitano, G. (2010), *La difficile introduzione della concorrenza nei servizi pubblici*, in *Economia dei servizi*, p. 437.
- Napolitano, G. (2012), a cura di, *Uscire dalla crisi: politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino.
- Olivito, E. (2014), *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali*, in www.rivistaaic.it.
- Onida, V. (2012), *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, p. 792.
- Pajno, S. (2013), *Giustizia amministrativa e crisi economica*, in www.irpa.eu.
- Persson, T. e Tabellini, G. (2005), *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Petretto, A. (2008), *La riforma della pubblica amministrazione in Italia secondo un approccio industrial organization*, in *Mercato concorrenza regole*, p. 87.
- Piketty, T. (2013), *Le capital au XXIe siècle*, Paris, Seuil.
- Pissarides, C. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory²*, Cambridge MA, MIT Press.
- Pitruzzella, G. (2013), *Crisi economica e decisioni di governo*, in www.rivistaaic.it.
- Ponti, M. (2014), *I trasporti pubblici locali cronaca di una morte annunciata*, *Il Mulino*, n. 1, p. 38.
- Proto Pisani, A. (2010), *Principio d'eguaglianza e ricorso per cassazione*, in *Foro it.*, V, p. 65.
- Rosanvallon, P. (2008), *La légitimité démocratique*, Paris, Seuil.
- Rossi, S. (2009), *Controtempo: l'Italia nella crisi mondiale*, Bari, Laterza.
- Ruggiu, I. (2006), *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, Jovene.
- R. Saltari, L. (2012), *Lo «stato del mercato»*, in *Giornale di diritto amministrativo*, p. 579.
- Salvati, M. (1984), *La crisi degli anni '80*, in Cammelli, M. (a cura di), *Le istituzioni nella recessione*, Bologna, Il Mulino, p. 39.
- Sen, A. (1984), *Scelta, benessere ed equità*, Bologna, Il Mulino.
- Sen, A. (1992), *Risorse, valori e sviluppo*, Torino, Bollati Boringhieri.

Summers, L. (2013), Relazione a Fondo Monetario internazionale, Economic Forum, 8.11.2013 *Policy Responses to Crises*, in www.imf.org.

Sunstein, C.R. (2013), *Simpler: the Future of Government*, Simon & Schuster.

Tabellini, G. (2008), *L'Italia in gabbia*, Milano, Univ. Bocconi ed.

Taruffo, M. (2007), *Precedente e giurisprudenza*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, p. 709.

Taylor Gooby, P. (2004), ed., *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press.

Toniolo, G. (2013), ed., *The Italian Economy since Unification*, New York-Oxford University Press.

Torchia, L. (2002), *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quaderni costituzionali*, p. 713.

