

IRPA

ISTITUTO DI RICERCHE
SULLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

ATTIVITÀ 2004 - 2020



Irpa, 2021
Licenza Creative Commons
Edito da Irpa in Roma
Stampato da Marchesi Grafiche

Il presente volume è stato curato da Bruno Carotti, sulla base del lavoro svolto per l' "Annuario Irpa" del 2011, redatto da Hilde Caroli Casavola, Bruno Carotti e Lorenzo Casini.

IRPA

ISTITUTO DI RICERCHE
SULLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

ATTIVITÀ 2004-2020

1. Le ragioni e il carattere dell'Istituto.....	10		
1.1 Tre lustri di attività.....	10		
1.2 Una missione continua.....	10		
1.3 La comunità scientifica Irpa.....	11		
1.4 Gli incontri periodici e la divulgazione.....	11		
1.5 Gli organi dell'Istituto.....	11		
1.6 La sede e i riferimenti.....	12		
1.7 Il sito Internet.....	12		
2. La ricerca scientifica.....	14		
2.1 Tre linee di ricerca.....	14		
2.2. La globalizzazione.....	15		
2.2.1 <i>Global Administrative Law: The Casebook</i>	15		
2.2.2 L'intervento pubblico dopo la crisi finanziaria.....	16		
2.2.3 I beni culturali e la globalizzazione.....	16		
2.2.4 Le reti internazionali dei regolatori finanziari.....	17		
2.2.5 Gli standard internazionali per i servizi finanziari.....	17		
2.3 L'intervento pubblico nell'economia.....	18		
2.3.1 Il costo burocratico dell'energia.....	18		
2.3.2 Lo Stato promotore: una nuova forma di intervento pubblico in economia?.....	18		
2.3.3 Le concessioni tra disciplina pubblicistica e privatistica.....	19		
2.3.4 I nodi della pubblica amministrazione.....	19		
2.3.5 La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali.....	20		
2.3.6 La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni.....	20		
2.3.7 La regolazione dei giochi e delle scommesse.....	20		
2.3.8 Profili della regolazione nelle comunicazioni elettroniche.....	21		
2.4 Lo Stato e le amministrazioni.....	21		
2.4.1 Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni.....	21		
2.4.2 La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi.....	22		
2.4.3 Il Parlamento dell'Unione Europea.....	22		
2.4.4 Il Big bang della trasparenza.....	23		
2.4.5 L'accordo di collaborazione con la Spssa-Sna: tre ricerche.....	23		
2.4.6 Le avventure del giovane giurista.....	25		
2.4.7 La guida degli studi giuridici.....	25		
2.4.8 <i>Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters</i>	25		
2.4.9 La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Sna (già Spssa).....	26		
2.4.10 Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo.....	26		
2.4.11 Gli uffici di <i>staff</i> nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere.....	27		
2.4.12 Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri.....	27		
2.5 Idee per nuove ricerche.....	27		
2.5.1 Il conflitto di interessi.....	27		
2.5.2 I rapporti tra Stato ed economia dopo la crisi.....	28		
2.5.3 Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici.....	28		
3. Il dibattito pubblico.....	32		
3.1 Aprire una finestra sul mondo.....	32		
		3.2 L'attività istituzionale.....	32
		3.3 I Rapporti Irpa.....	32
		3.3.1 Il capitalismo municipale.....	33
		3.3.2 Il falso decentramento.....	33
		3.3.3 La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione.....	33
		3.3.4 La parità di genere nella pubblica amministrazione.....	34
		3.3.5 I collaboratori dei parlamentari.....	34
		3.3.6 Oltre lo <i>ius soli</i>	35
		3.3.7 La regolazione del settore postale nell'era digitale.....	35
		3.3.8 Le società a partecipazione statale.....	36
		3.3.9 La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato.....	37
		3.3.10 L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto.....	37
		3.4 Gli osservatori.....	38
		3.4.1 L'Osservatorio sullo Stato digitale.....	38
		3.4.2 L'Osservatorio di analisi d'impatto della regolazione (Osservatorio Air).....	38
		3.4.3 L'Osservatorio sulle esternalizzazioni.....	39
		3.5 Le <i>Irpa Lectures</i>	39
		3.6 Gli <i>Irpa Lunch</i>	40
		3.7 Il ritiro annuale.....	41
		4. Le attività didattiche e la formazione dei giovani ricercatori.....	44
		4.1 Conoscere per diffondere.....	44
		4.2 I seminari annuali.....	44
		4.3 Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada).....	44
		4.4 I <i>Workshops</i>	45
		4.5 Il corso di formazione per il personale degli uffici di <i>staff</i>	46
		4.6 Le borse di studio.....	46
		5. Le relazioni con la comunità scientifica.....	48
		5.1 I rapporti con le università e con altre istituzioni italiane e internazionali.....	48
		5.2 Conferenze e convegni.....	48
		5.3 <i>Viterbo Gal Seminars Series</i>	48
		5.4 Le visite di studiosi stranieri.....	49
		5.5 Gli studi dei soci Irpa presso istituzioni estere.....	50
		5.6 Icon-S.....	50
		6. Le pubblicazioni.....	52
		6.1 I volumi.....	52
		6.2 Gli <i>Irpa Working Papers e Policy Paper Series</i>	61
		6.3 <i>NYU Jean Monnet Center-Irpa Working Papers</i>	62
		6.4 Le pubblicazioni dei singoli soci.....	62
		7. I soci.....	64

01

Le ragioni e il carattere dell'Istituto

1. Le ragioni e il carattere dell'Istituto

1.1 Tre lustri di attività

L'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione è stato creato in forma di associazione nel 2004, da Sabino Cassese e da alcuni professori universitari di diritto amministrativo. Due sono state le ragioni principali della sua istituzione: creare una comunità di studiosi con elevate competenze e fronteggiare le rilevanti difficoltà che limitavano o impedivano la ricerca in molte università italiane. Le due ragioni sono interdipendenti e l'una parla all'altra. Nel 2012, l'Irpa ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

Nella fase iniziale della sua attività, l'Irpa si è dedicato all'individuazione degli obiettivi, all'elaborazione dei primi progetti scientifici e didattici d'interesse collettivo e alla creazione di una rete di contatti internazionali. Successivamente, le attività si sono estese alla ricerca e alla formazione. Il numero dei soci si è progressivamente allargato, dai dodici membri fondatori agli attuali centoquattro. Sono state avviate numerose iniziative e sono state rafforzate le interazioni con la comunità scientifica, con gli operatori economici e con le istituzioni pubbliche. Infine, costante e progressivo è l'intervento nel dibattito pubblico, in tutte le sue forme.

I primi tre lustri di vita mostrano la continuità delle ricerche e la pubblicazione di numerosi volumi in Italia e all'estero. Le ricerche concluse sviluppano i temi più rilevanti del diritto amministrativo, dal diritto dell'economia all'organizzazione, fino al diritto amministrativo europeo e globale.

I soci e i collaboratori dell'Istituto sono stati impegnati in un rilevante numero di conferenze, convegni e seminari nazionali e internazionali. In Italia, l'Irpa vanta collaborazioni con Atenei come Roma Tre, Luiss, e Lucca Imt; a livello internazionale, i principali *partner* delle iniziative scientifiche Irpa sono l'*Institute for International Law and Justice della New York University*, l'*Institut d'études politiques de Paris (Science Po, Parigi)*, il *Max*

Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht di Heidelberg e la *London School of Economics*. Dal 2014 l'Irpa partecipa anche alla *International Society of Public Law (Icon-S)*, con la quale ha organizzato, tra l'altro, la conferenza inaugurale tenutasi a Firenze a giugno 2014 e le successive conferenze annuali.

Il 2020, segnato dalla pandemia, ha inciso chiaramente anche sulle attività dell'Irpa. Si sono tenute, comunque, le due assemblee annuali previste dallo Statuto ed è stato deliberato l'ingresso di sei nuovi soci. Inoltre, sono stati molti gli eventi organizzati in modalità telematica, con temi dedicati, tra gli altri, alla tutela e gestione dei beni culturali, alla storia delle istituzioni, fino all'intervista, organizzata da I-Cons, alla Professoressa Marta Cartabia.

Nei quindici anni dell'esperienza dell'Irpa sono stati numerosi i cambiamenti nei percorsi formativi e di carriera dei soci. Si tratta quasi sempre di riconoscimenti di titoli e attribuzioni di incarichi di alta responsabilità. Essi confermano il valore formativo della partecipazione alle attività dell'Istituto. Dal momento della sua istituzione, numerosi collaboratori hanno discusso tesi di dottorato, sono diventati ricercatori e professori universitari. Inoltre, sono state elargite borse di studio e finanziamenti erogati da università ed istituti stranieri per svolgere attività didattiche e di ricerca all'estero, vari premi e riconoscimenti sono stati ottenuti da singoli e gruppi. Diversi, infine, i soci che hanno avuto incarichi nelle istituzioni.

1.2 Una missione continua

L'Istituto svolge la propria attività, senza fini di lucro, nel campo della ricerca scientifica e della formazione post-universitaria, con particolare riferimento al settore della pubblica amministrazione. L'Irpa promuove lo studio e la formazione in un settore tradizionalmente incentrato su problematiche di dimensione statale, ma che, oggi, richiede una prospettiva più ampia, viste le relazioni sempre più strette fra le amministrazioni pubbliche in ambito ultrastatale. Questa prospettiva

è indispensabile per analizzare il ruolo dei poteri pubblici in società e mercati caratterizzati da un livello di articolazione e di integrazione sempre maggiore.

Le attività di ricerca sono svolte costantemente, anche in collaborazione con altri istituti universitari nazionali e stranieri, e si concretizzano prevalentemente nell'elaborazione e pubblicazione di contributi scientifici, nonché in convegni scientifici, conferenze di studiosi italiani e stranieri ed incontri di studio a carattere informale.

L'Istituto si occupa anche di formazione post-universitaria, rivolta a studiosi (dottorandi o titolari di borse di studio) e funzionari pubblici, ed organizza corsi di formazione e di perfezionamento in diritto amministrativo, diritto pubblico e scienze amministrative ed è collegata all'attività di alcuni master universitari di secondo livello. Volumi come *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, *Studiare a giurisprudenza* e *Le avventure del giovane giurista* mostrano questa vocazione.

1.3 La comunità scientifica Irpa

Nato per iniziativa di un gruppo di professori di diritto, l'Irpa si propone lo studio dei fenomeni amministrativi con metodo scientifico. L'impegno dei soci nelle attività didattiche e di ricerca è rivolto a comprendere e a favorire la più ampia conoscenza di tali fenomeni, e ad individuare ed analizzare i conseguenti problemi giuridici, e gli strumenti e le soluzioni praticabili.

L'Istituto conta su una comunità di centodieci soci con una formazione multidisciplinare (l'elenco completo è disponibile sul sito istituzionale). Nei primi quindici anni di vita dell'Istituto la comunità scientifica che gravita intorno all'Irpa ha sviluppato un considerevole bagaglio di esperienze, nella ricerca scientifica, nella formazione post-universitaria e nella partecipazione alla vita di istituzioni pubbliche e private e all'attività di governo.

Le attività collettive di ricerca sono svolte in gruppo da soci dell'Istituto e studiosi di diversa formazione e provenienza, privilegiando i giovani studiosi. I gruppi di ricerca collaborano anche con istituti universitari nazionali e stranieri, e si impegnano nell'elaborazione e nella pubblicazione di contri-

buti scientifici, nella presentazione e discussione dei risultati in convegni, conferenze, seminari.

I docenti coordinatori dei gruppi di ricerca assicurano lo svolgimento di tutte le attività e sono responsabili della gestione dei finanziamenti. La comunicazione e lo scambio di informazioni e di idee fra i componenti dei gruppi e fra gruppi di ricerca sono considerati essenziali. Docenti e soci si occupano con sempre maggiore interesse anche alla diffusione presso il pubblico dei risultati delle attività di ricerca.

1.4 Gli incontri periodici e la divulgazione

Nel corso degli anni l'Irpa ha promosso diverse occasioni di dibattito scientifico tra i suoi associati, come nel caso degli Irpa lunch mensili e del ritiro annuale. Gli esiti del dibattito interno sono spesso offerti al dibattito pubblico, sia attraverso la pubblicazione di rapporti scientifici, sia di contributi e position paper, anche sul sito Internet, in ordine a questioni relative alle politiche pubbliche di maggiore rilievo.

1.5 Gli organi dell'Istituto

Il Consiglio direttivo è attualmente composto da:

- Francesco Giovanni Albisinni, dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre";
- Bruno Carotti, abilitato come Professore associato di diritto amministrativo (Asn 2016);
- Eleonora Cavalieri, dottore di ricerca dell'Università di Roma "La Sapienza" – Firenze (Sum);
- Benedetto Cimino, dottore di ricerca dell'Università della Tuscia;
- Martina Conticelli, professore associato di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Elisa D'Alterio, professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Catania;
- Sveva Del Gatto, professore associato dell'Università degli Studi di Roma Tre, abilitata come Professore ordinario di diritto amministrativo;

- Marco Macchia, professore associato di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Elisabetta Morlino, ricercatrice di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa".

Il Segretario generale è Susanna Screpanti, dottore di ricerca dell'Università Roma Tre. Il Segretario amministrativo è Lucia Anibaldi, dottore di ricerca dell'Università Roma Tre.

L'Irpa è presieduto da un professore di diritto amministrativo scelto dai soci per i suoi meriti e l'esperienza maturati nella carriera scientifica e accademica. Il primo Presidente dell'Istituto è stato Sabino Cassese, fino alla sua nomina a giudice costituzionale nel 2005. Nel tempo, hanno presieduto l'Irpa Bernardo Giorgio Mattarella (2006-2008), Luisa Torchia (2008-2015), Giulio Napolitano (2015-2018), Lorenzo Casini (2018-2019) e, da ultimo, nuovamente Sabino Cassese (da settembre 2019). I Presidenti hanno assicurato una attenzione particolare verso i temi, i metodi e i risultati della ricerca, sovrintendendo ai risultati di gestione.

1.6 La sede e i riferimenti

L'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione ha sede in Roma, presso l'Associazione Civita, in Piazza Venezia, 11. L'Istituto è iscritto nel registro delle persone giuridiche della Prefettura – Utg di Roma ai sensi del d.P.R. 10 febbraio 2000, n.361 (n. 854/2012, 20 marzo 2012). Il codice fiscale dell'Istituto è 97369340589, la partita Iva è 09422291006. Il codice univoco per la fatturazione elettronica è M5UXCR1.

L'Irpa è altresì iscritto nell'elenco degli ammessi a contributo 5 per mille, una fonte di entrata che può offrire un sostegno prezioso alle iniziative dell'Istituto. Per destinare l'importo all'Irpa, si può inserire nella dichiarazione dei redditi il Codice fiscale dell'Associazione (97369340589) nello spazio dedicato "Sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative... e delle as-

soziazioni e fondazioni riconosciute".

È possibile contattare la segreteria dell'Istituto all'indirizzo segreteria@Irpa.eu.

1.7 Il sito Internet

Il sito *internet* dell'Irpa (www.Irpa.eu) è un importante veicolo di diffusione delle attività dell'Istituto. Oltre alle notizie generali sull'Istituto, il sito contiene notizie sull'attività di ricerca, individuale e di gruppo, materiali divisi in ambiti tematici, dossier e "osservatori". Si possono consultare i più recenti articoli e saggi pubblicati dai soci (con un *repository* avviato nel 2019), nonché i sommari della *Rivista trimestrale di diritto pubblico* e del *Giornale di diritto amministrativo*. Sono pubblicate anche tutte le notizie su convegni, seminari, iniziative di formazione. Dal 2012, l'Irpa ha anche una voce sui principali *social network*, in particolare su *Facebook*, *Twitter* e *LinkedIn*.

Per ricevere tempestivamente notizie ed informazioni sulle attività in corso è possibile iscriversi alla *newsletter*. Molte le richieste di soggetti esterni dirette a ottenere l'inserimento di materiali, notizie di convegni e seminari all'Irpa e alla loro diffusione tramite tale *newsletter*.

Il sito vive grazie al lavoro di numerosi soci. L'architettura e le misure tecniche, a partire dall'inizio del 2011, sono state seguite principalmente da Bruno Carotti, fino all'inizio del 2019. Lorenzo Casini ne ha costantemente seguito l'evoluzione e contribuito a definirne le direzioni. Il coordinamento scientifico, inizialmente rivestito da Luisa Torchia e Sabino Cassese, è stato proseguito da Giulio Vesperini fino al 2014; dal 2014 al 2019, è stata la volta di Bruno Carotti e, dall'inizio del 2019, di Giuseppe Sciascia. I collaboratori sono stati Andrea Maria Altieri, Andrea Averardi, Lorenzo Carbonara, Maria Giulia Cutini, Martina De Lucia, Fabio Di Cristina, Mario Filice, Nicola Posteraro, Patrizio Rubechini, Gianluca Sgueo, Flavio Valerio Virzi.

La ricerca scientifica

2. La ricerca scientifica

2.1 Tre linee di ricerca

L'Irpa è nato in un momento in cui le amministrazioni e le regole che ne disciplinano l'azione sono interessate da profonde trasformazioni, a livello nazionale, europeo e internazionale. Le attività di ricerca riflettono questo contesto, trattando temi relativi alla globalizzazione e ai "suoi oppositori", alla crisi finanziaria e del debito sovrano, all'impatto dell'uso sempre più capillare delle nuove tecnologie.

Si possono individuare, in particolare, tre direttrici di ricerca.

La prima concerne la globalizzazione, che negli ultimi quattro decenni ha avuto un impatto tanto sulle istituzioni giuridiche quanto sull'economia. Le ricerche si concentrano sui regimi normativi globali (in pressoché tutti i settori), sulle organizzazioni intergovernative, sui tribunali internazionali. Attraverso l'esame di fenomeni come la crisi finanziaria, la mutazione del ruolo dello Stato nell'economia, l'integrazione europea e le relazioni internazionali, viene studiata l'emersione di principi e regole di natura prevalentemente amministrativa, relative al giusto procedimento, alla trasparenza, alla partecipazione, all'obbligo di motivazione e al controllo giurisdizionale, che riproducono in tali contesti, con le dovute differenze, l'intero arsenale del diritto amministrativo. Il metodo d'indagine prescelto si fonda su un approccio empirico che rende indispensabile al processo teorico-elaborativo la considerazione di casi giuridici e di concreti esempi applicativi. Nello sviluppo di ciascun progetto scientifico, la prospettiva storica d'inquadramento dei fenomeni si coniuga a quella comparativa e interdisciplinare. Tra i risultati più importanti, si segnala il lavoro compiuto dall'Irpa con il libro *Global Administrative Law: The Casebook*, realizzato in collaborazione con la *New York University - Institute for Law and Justice*, ha riunito circa ottanta studiosi da tutto il mondo.

La seconda direttrice attiene allo studio dei rapporti tra Stato ed economia.

Nella concezione tradizionale, tali istituzioni si configurano come separate e contrapposte, e valgono ad individuare sfere alternative dell'azione umana, l'una rimessa alla disciplina pubblica, l'altra alla libertà economica privata. Il processo storico dell'apertura alla concorrenza mondiale di aree di attività tradizionalmente controllate (e regolate) dallo Stato ha determinato l'emergere di interessi pubblici nuovi e ha posto l'esigenza di nuove regole. In ambito nazionale, il decentramento, le privatizzazioni, le liberalizzazioni, le nuove forme di regolazione indipendente del mercato sono stati all'origine delle trasformazioni più significative dei modelli di intervento pubblico. La grave crisi economica mondiale ha determinato, per i suoi effetti diretti, radicali modifiche al quadro delle misure di regolazione pubblica dell'economia. In tale contesto, gli interventi statali si sono progressivamente ispirati alla stabilizzazione macroeconomica, al sostegno e allo stimolo ai settori in difficoltà. La crisi finanziaria e del debito sovrano, come anticipato, ha imposto un ripensamento del ruolo e delle tecniche di intervento dello Stato, che ha svolto un nuovo ruolo, sia di salvataggio, sia di promozione, pur nel rispetto di un generale quadro concorrenziale.

La terza direttrice pone direttamente al centro dello studio le amministrazioni pubbliche, con specifico riguardo alla loro organizzazione e al loro funzionamento. Lo studio delle relative attività, tradizionalmente incentrato su problematiche di dimensione statale, oggi si estende a una prospettiva più ampia, comprensiva delle relazioni strette tra amministrazioni pubbliche nazionali, sovranazionali e internazionali. L'intervento di poteri generalmente qualificati pubblici, preposti alla tutela di interessi statali e ultrastatali, in aree di attività caratterizzate da un livello di integrazione sempre maggiore, richiede modalità e strumenti nuovi. Questi nuovi processi hanno modificato profondamente i diritti amministrativi domestici, il sistema di rappresentazione degli interessi, la posizione dello Stato nei rapporti con regioni ed enti locali e con gli enti sovranazionali.

L'uso delle tecnologie, infine, sta modificando, lentamente ma progressivamente, anche l'esercizio delle funzioni pubbliche, e le forme del loro controllo.

L'attività svolta ha condotto alla pubblicazione di numerosi volumi, rapporti, articoli e saggi su riviste specializzate.

Ai filoni d'indagine appena illustrati possono essere ricondotte anche le ricerche in corso. Sulla base dei risultati delle ricerche concluse, quelle di recente avviate si sviluppano intorno a problemi e profili nuovi, ancora ignorati o poco approfonditi dalla letteratura specialistica. L'Istituto conta su progetti di ricerca costantemente aggiornati. Redatti da studiosi ed esperti del diritto e della scienza amministrativa, questi ultimi hanno ad oggetto una varietà di temi amministrativi di interesse generale e settoriale, e rispondono a criteri di particolare problematicità e attualità scientifica.

Su richiesta di enti ed istituzioni pubbliche e private, ciascun progetto è disponibile come base per avviare indagini ed analisi che possano includere anche la considerazione dei profili di interesse particolare dei soggetti promotori. Il taglio e gli obiettivi proposti da ogni progetto di ricerca sono, in tali casi, oggetto di discussione collegiale, e revisioni e modifiche sono sempre possibili al fine di adeguare – d'intesa fra responsabili, ricercatori e organismi finanziari – l'impegno richiesto al metodo d'analisi e agli *standard* di qualità scientifica perseguiti dall'Istituto.

Le singole ricerche avviate dall'Istituto sono indicate di seguito. A esse si affiancano i lavori che hanno condotto ai "Rapporti" dell'Istituto, destinati al dibattito pubblico e trattati in una sezione successiva.

2.2. La globalizzazione

2.2.1 Global Administrative Law: The Casebook

La ricerca, culminata in un corposo volume, è un tentativo di analizzare il diritto amministrativo globale attraverso l'elaborazione e l'esame di una serie di casi e studi di casi diversi. L'architettura dei suoi contenuti rispecchia le caratteristiche di questo campo. Per comprendere appieno il diritto ammini-

strativo globale, tuttavia, è importante anche una solida comprensione del più ampio contesto di *governance* in cui si colloca. Il volume capitolino esamina l'emersione del diritto amministrativo al di là dello Stato e l'ascesa dell'amministrazione globale, la definizione di standard, la crescente diffusione di principi stabiliti da attori globali e norme globali, la *compliance* delle decisioni globali, la globalizzazione giudiziaria, i dislivelli regolatori, fino alla democrazia e ai tentativi di rafforzarla attraverso strumenti internazionali. Infine, viene dato rilievo al ruolo dell'Europa nello spazio giuridico globale.

Il libro introduce cambiamenti significativi rispetto alle prime due versioni, del 2006 e del 2008, ricercando un approccio complessivo, pur basato sullo stesso metodo. Contiene oltre 160 contributi separati, vale a dire quattro volte il numero della seconda edizione. La struttura delle varie parti del *Casebook* prevede una sezione introduttiva o di approfondimento; un elenco di materiali e fonti (con collegamenti ipertestuali); un'analisi dell'esempio in questione; una discussione delle varie questioni sollevate dal caso, che evidenzia i problemi teorici, le relazioni tra i diversi argomenti, le ricorrenze, la frammentazione. Il *Casebook*, originariamente concepito a Roma e New York, ha visto la partecipazione di studiosi provenienti da tutto il mondo (Stati Uniti, Australia, Germania, Regno Unito, Grecia, Spagna, Paesi Bassi, Singapore, Francia, Polonia, Colombia e molti altri). e ha coinvolto importanti istituzioni come l'Università di Oxford, la *New York University School of Law*, il *Max Planck Institute* di Heidelberg, l'Eui di Firenze, l'Università Nazionale di Singapore, l'*Universidad de Los Andes*, l'Università di Amsterdam e *Sciences-Po* di Parigi.

Gruppo di ricerca: Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, Marco Macchia, Mario Savino (*coordinatori*), Diego Agul, Antonella Albanesi, Francesco Giovanni Albinetti, Julian Arato, Andrea Averardi, Alessandro E. Basilio, Mariangela Benedetti, Ayelet Berman, Leonardo Bernard, Giulia Bertezolo, Dario Bevilacqua, Giulio Bolaffi, Barbara Bonafini, Eran Shamir-Borer, Lorenzo Carbonara, Cinzia Carmosino, Hilde Caroli Casavola, Edoardo Chiti, Benedetto Cimino,

Mariarita Circi, Emanuela Cocco, Martina Conticelli, Elisa D'Alterio, Maurizia De Bellis, Giacomo Delle Donne, Abigail Deshman, Fabio Di Cristina, Georgios Dimitropoulos, Megan Donaldson, Emma Dunlop, Michael Ewing-Chow, Federico Fabbrini, Isabel Feichtner, Nicola Ferri, Tiago Fidalgo de Freitas, Geraldine R. Fischer, Filippo Fontanelli, Siddharth Fresa, Edouard Fromageau, Daniele Gallo, Matthias Goldmann, Elizabeth T. Hassan, J. Benton Heath, Tomasz Koziel, Ming-Sung Kuo, Joanna Langille, Joris Larik, Florencia D. Lebensohn, Livia Lorenzoni, Giulia Mannucci, Giuseppe Martinico, Yoav Meer, Sandro Mento, Elena Mitzman, Elisabetta Morlino, Stefano Nespore, Marco Pacini, Ilaria Paradisi, Simone Penasa, Estefania Ponce Durán, Claudia Pretto, Rosa Raffaelli, Theresa Reinold, Patrizio Rubechini, Lorenzo Saltari, Mélanie Samson, Benjamin Saper, Navid Sato Rahbar, Stephan W. Schill, Gianluca Sgueo, Anastasia Telesetsky, Maria Tzanou, Rene Urueña, Ingo Venzke, Manuela Veronelli, Valentina Volpe, Andrew J. Ziaja.

Pubblicazione: *Global Administrative Law: The Casebook*, by S. Cassese, B. Carotti, L. Casini, E. Cavalieri, E. MacDonald (eds.), in collaboration with M. Macchia and M. Savino, Rome-New York, Ipa-lilj, 2012.

2.2.2 L'intervento pubblico dopo la crisi finanziaria

Decentramento, privatizzazione e liberalizzazione hanno caratterizzato l'intervento pubblico in economia negli ultimi venticinque anni. La crisi finanziaria del 2009 ha modificato radicalmente questo quadro. In pochi mesi, gli Stati hanno riguadagnato un enorme spazio, adottando una pluralità di strumenti, ora pubblicistici ora privatistici. Sono stati anche ripensati i modelli di regolazione pubblica dell'economia, sia per quanto riguarda i rapporti tra scelte politiche e scelte tecniche, sia per quanto concerne le tecniche di regolazione.

La ricerca ha analizzato i seguenti aspetti: 1) le tecniche di salvataggio adottate dagli Stati; 2) le caratteristiche e l'impatto dei programmi di stimolo all'econo-

mia; 3) i cambiamenti intervenuti nelle politiche di concorrenza e di tutela dei consumatori; 4) le modifiche del *Welfare State*; 5) le iniziative di riforma della regolamentazione e della vigilanza sui mercati finanziari e i relativi effetti; 6) le nuove architetture istituzionali emerse in conseguenza della crisi. L'analisi è stata diacronica, confrontando le soluzioni adottate in occasione della crisi del 1929 con quelle in esame e ha adottato una prospettiva comparata.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (*responsabile scientifico*), Stefano Battini, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Martina Conticelli, Maurizia De Bellis, Luigi Fiorentino, Lorenzo Saltari, Alessandro Tonetti, Giulio Vesperini, Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Maria Altieri, Eleonora Cavalieri, Riccardo Cerulli, Claudia Confortini, Mariastefania De Rosa, Fabio Di Cristina, Giuliano Fonderico, Chiara Martini, Elisabetta Morlino, Raffaele Russo, Susanna Screpanti, Gianluca Sgueo, Silvia Simone.

Pubblicazione: *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012.

2.2.3 I beni culturali e la globalizzazione

Negli ultimi decenni, i beni culturali hanno assunto un sempre maggior rilievo non solo in ambito nazionale, ma anche internazionale. Questo sia per il non necessario ancoraggio a una identità locale o nazionale, sia per l'attività dell'Unesco: l'universalità del valore culturale dei beni culturali ricade sul loro regime giuridico; essi pongono problemi giuridici che coinvolgono non solamente gli Stati, ma anche la governance sovranazionale.

In questo contesto, la ricerca è stata condotta intorno a quattro aree tematiche: la circolazione dei beni culturali; i profili organizzativi; la fruizione; il ruolo dei privati. Ognuna di queste aree è stata strutturata approfondendo gli aspetti internazionali e quelli applicativi, anche al fine di individuare possibili forme di intervento. Sono trattati la circolazione, i profili organizzativi, la fruizione, il ruolo dei privati, il modello della fondazione.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Casini (coordinatore), Antonella Albanesi, Cinzia Carmosino, Eleonora Cavalieri, Iole Chiavarelli, Elisa D'Alterio, Marco Macchia, Mario Savino, Angela Serra, Carmen Vitale.

Pubblicazioni: *La globalizzazione dei beni culturali*, a cura di L. Casini, Il Mulino, 2010, raccoglie i contributi di A. Albanesi (*Le organizzazioni internazionali per la protezione del patrimonio culturale*), M. Macchia (*La tutela del patrimonio culturale mondiale: strumenti, procedure, controlli*), E. D'Alterio (*Il commercio*), I. Chiavarelli (*Il prestito e lo scambio*), M. Savino (*La circolazione illecita*), C. Vitale (*La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*), C. Carmosino (*Le modalità e i luoghi della fruizione*), A. Serra (*Patrimonio culturale e nuove tecnologie: la fruizione virtuale*), E. Cavalieri (*I modelli gestionali: il management museale*). Diversi contributi sono stati pubblicati sulla rivista *Aedon*: S. Pellizzari (*Il ruolo dei privati e la tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico inglese: un modello esportabile?*, n. 1/2010), A. Telesetsky (*Corporate Foundations and US Cultural Heritage: role of US corporate in protecting and promoting the built Cultural Heritage sector*, n. 1/2010), A. Cassatella (*Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, n. 1/2011), S. Marchetti e M. Orrei (*La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli*, n. 1/2011).

2.2.4 Le reti internazionali dei regolatori finanziari

La ricerca è stata tesa a fornire possibili criteri interpretativi alle problematiche relative ai profili funzionali e organizzativi dei regolatori globali in materia finanziaria, analizzando le reti transgovernative (come il *Basel Committee on Banking Supervision*, Bcbs, la *International Organization of Securities Commissions*, Iosco, la *International Association of Insurance Supervisors*, Iais) e i meccanismi di coordinamento (come il *Joint Forum*). È stata indagata la loro struttura istituzionale, al fine di valutare se essi siano riconducibili a forme classiche di organizzazione, o piuttosto se diano vita a pubblici poteri aventi caratteri peculiari.

Si è cercato di definire, poi, il ruolo che le autorità nazionali assumono nell'adozione e nell'esecuzione delle decisioni, studiando come organismi sub-statali possano svolgere un'attività ad obiettivo rilievo internazionale. In ultimo, si è cercato di valutare i problemi di legittimazione, controllo e responsabilità, che tali regolatori sollevano.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini (coordinatore), Giulia Bertezolo, Antonio Cassatella, Simona Morettini, Silvia Pellizzari ed Emanuela Rotolo.

Pubblicazioni: Nel volume *La regolazione globale dei mercati finanziari*, a cura di S. Battini, Milano, Giuffrè, 2007, Quaderno n. 3 della *Riv. trim. dir. pubbl.*, sono pubblicati i contributi di G. Bertezolo (*La regolazione globale della vigilanza bancaria: il Comitato di Basilea, Bcbs*), A. Cassatella (*La regolazione globale del mercato dei valori mobiliari: la International Organization of Securities Commissions, Iosco*), S. Morettini (*Il Fondo Monetario Internazionale e le reti globali di regolatori finanziari*), S. Pellizzari (*La regolazione globale del mercato assicurativo: la International Association of Insurance Supervisors, Iais*), E. Rotolo (*La regolazione globale del settore contabile: International Accounting Standards Board, Iasb*) e *International Auditing and Assurance Standards Board, Iasb*).

2.2.5 Gli standard internazionali per i servizi finanziari

La ricerca è stata volta a rispondere ad alcuni degli interrogativi che la crescente elaborazione di *standard* globali per i servizi finanziari pone, come, ad esempio, quale sia il loro valore legale, o il rapporto che si crea tra i corpi di regole elaborati dai diversi organismi, con la possibile creazione di una gerarchia tra gli *standard*. La ricerca ha quindi effettuato una ricognizione degli *standard* internazionali per i servizi finanziari e ha analizzato le modalità di partecipazione degli Stati, i rapporti tra *standard* e *guidelines* stabiliti dai diversi organismi, il valore legale della regolamentazione, l'*enforcement* da parte delle amministrazioni nazionali, le ipotesi di conflitto.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini (coordinatore), Giulia Bertezolo, Antonio Cassatella, Simona Morettini, Silvia Pellizzari,

Emanuela Rotolo.

Pubblicazioni: Parte dei contributi sono pubblicati nel volume *La regolazione globale dei mercati finanziari*, a cura di S. Battini, Milano, Giuffrè, 2007, Quaderno n. 3 della *Riv. trim. dir. pubbl.*

2.3 L'intervento pubblico nell'economia

2.3.1 Il costo burocratico dell'energia

La ricerca mira a comprendere come superare i "nodi" amministrativi nel settore energetico, verificare le inefficienze e i blocchi connessi alle competenze, alla loro mancanza e al quadro normativo di riferimento; il cattivo utilizzo degli strumenti amministrativi a disposizione; la complessità della situazione da affrontare; la responsabilità degli organi politici, che non di rado pongono veti senza tener conto degli effettivi esiti dell'istruttoria svolta dagli uffici amministrativi. In aggiunta, possono esservi fattori esogeni, quali la presenza di gruppi di interesse, l'opposizione delle comunità locali (la c.d. *sindrome Nimby*), l'intervento degli organi di controllo e della magistratura. Dinanzi a questa situazione di "stallo" amministrativo del settore dell'energia, la ricerca prende in esame i procedimenti riguardanti l'avvio, l'ampliamento e il funzionamento di infrastrutture nel settore energetico. Gli ambiti analizzati sono quelli riguardanti la produzione, il trasporto, lo stoccaggio delle risorse energetiche e anche l'attività di ri-gasificazione del gas metano. L'obiettivo è individuare tutti i "sintomi" delle diverse "patologie", per poi trovare possibili "cure". A tal fine sono stati scelti casi concreti, selezionando tra le centinaia di cantieri aperti nel settore del gas. La metodologia si basa su interviste al personale che opera sul territorio nazionale.

Gruppo di ricerca: coordinati da Lorenzo Saltari, studiosi afferenti all'Irpa, tra i quali sono individuati uno o due coordinatori.

Pubblicazioni: una prima versione della ricerca sarà consegnata al soggetto finanziatore e poi destinata alla pubblicazione, anche come *Irpa Policy paper* o *Irpa Working papers*.

2.3.2 Lo Stato promotore: una nuova forma di intervento pubblico in economia?

L'intervento dello Stato in economia ha assunto nel tempo diverse forme, che sono state oggetto di ampie ed esaurienti ricerche, soprattutto a partire dagli anni Novanta con riferimento allo Stato imprenditore e allo Stato regolatore. La globalizzazione e la recente crisi economico-finanziaria hanno dimostrato, però, che i paradigmi classici di intervento dello Stato in economia sono inefficaci o quantomeno incompleti. Per far fronte alla crisi globale e alla conseguente stretta del credito del sistema bancario, aggravata dalla crisi della finanza pubblica nazionale, lo Stato ha iniziato a sviluppare una specifica forma di intervento pubblico nell'economia: lo Stato promotore.

La ricerca si pone l'obiettivo di svolgere un'indagine scientifica, ad oggi assente, sul valore e la rilevanza giuridica della promozione pubblica e sull'esistenza di un vero e proprio paradigma di intervento pubblico promozionale. Saranno, dunque, approfonditi le origini, i caratteri, le funzioni, i soggetti, gli strumenti, i vincoli e i problemi dello Stato promotore, adottando un'impostazione settoriale, un metodo comparato ed un approccio operativo.

La ricerca mira a realizzare una riflessione trasversale ai diversi settori, essenzialmente incentrata sul problema della *governance* e sulla portata innovativa dell'intervento pubblico promozionale rispetto alle forme di intervento pubblico precedenti. L'indagine guarderà anche alla comparazione e all'Unione europea, al fine di mettere in luce somiglianze e differenze tra modelli giuridici, operatività concreta e impatto dell'intervento promozionale sull'economia e sugli investimenti.

Gruppo di ricerca (coordinatori): Adriana Vigneri e Susanna Screpanti (infrastrutture), Giorgio Mocavini e Fabrizio Onida (Imprese), Federico Merola e Valerio Turchini (*Export* e *Internazionalizzazione*), Alessandro Natalini e Andrea

Averardi (Ricerca e Innovazione).

2.3.3 Le concessioni tra disciplina pubblicistica e privatistica

Il progetto di ricerca indaga una delle più rilevanti trasformazioni dovute alla liberalizzazione di numerosi settori economici, nel corso degli ultimi trent'anni: il regime misto, pubblico e privato, che trova applicazione nelle concessioni relative a beni e servizi. In questo ambito, la scienza giuridica è solita distinguere tra il provvedimento di concessione, tipica espressione di una potestà pubblica, e la convenzione che accede a esso, frutto di moduli consensuali. Tale elaborazione, tuttavia, in forza del diritto europeo, ha sempre meno validità, sia in sede di ricostruzione giuridico-sistemica, sia nella dimensione pratica. Infatti, da un lato, la concessione, attratta nel perimetro dell'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, non può essere attribuita a privati sulla base di una scelta puramente discrezionale delle amministrazioni; dall'altro, il provvedimento concessorio, in quanto atto amministrativo, è divenuto sempre meno rilevante; per converso la convenzione, atto che introietta il momento contrattuale, finisce per regolare quasi ogni aspetto del rapporto di concessione.

La ricerca intende esaminare gli intrecci e le sovrapposizioni tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica, con particolare attenzione alle attribuzioni dei concessionari e alla situazione giuridica dei concessionari, in riferimento a cinque tipi di concessioni: a) quelle relative a giochi e scommesse; b) quelle concernenti le infrastrutture autostradali; c) quelle riguardanti il demanio marittimo per finalità turistico-ricreative; d) quelle connesse ai servizi museali; e) in ultimo, quelle concernenti l'affidamento del Servizio idrico integrato. In relazione a tali categorie di concessioni, l'analisi si concentra sulle tre fasi principali della vita del rapporto concessorio: la genesi, l'esecuzione e l'estinzione.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari (coordinatore), Martina Conticelli, Marco Macchia, Francesco Giovanni Albisinni, Giorgio Mocavini.

2.3.4 I nodi della pubblica amministrazione

La ricerca ha avuto l'obiettivo di cogliere e analizzare i nodi della pubblica amministrazione, che ostacolano o complicano l'attività quotidiana di cittadini ed imprese. È stata condotta con un approccio empirico – utilizzando anche interviste e visite sul campo – di analisi di alcuni casi concreti, esemplificativi di rilevanti nodi che caratterizzano l'attività amministrativa italiana. La maggior parte dei procedimenti esaminati riguarda lo svolgimento di attività produttive, concentrandosi nei settori delle comunicazioni, dell'industria mineraria, dell'industria petrolifera e dell'energia. Sono state poi analizzate le difficoltà di gestione del territorio e di esercizio efficace dei poteri di emergenza, nonché i poteri sostitutivi attribuiti alla Presidenza del Consiglio per risolvere il disaccordo tra le amministrazioni. La ricerca ha impegnato 25 ricercatori nell'arco temporale di un anno. Per ogni procedimento si è cercato di ricostruire la storia, lo svolgimento e l'esito, con l'analisi di ogni interazione, mettendo in evidenza il comportamento dei diversi soggetti – pubblici e privati – coinvolti e il quadro di incentivi e disincentivi in cui l'azione amministrativa si muove e, spesso, si arresta. È stato esaminato il contesto di riferimento, le condizioni – storiche, normative, istituzionali, economiche – i nodi burocratici, spesso ricostruiti grazie a interviste e colloqui con i diretti interessati e i possibili rimedi, riepilogando, in un *dossier* finale, la cronologia dei fatti, le fonti e l'elenco dei materiali utilizzati.

Gruppo di ricerca: Luisa Torchia (coordinatrice), Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Avreardi, Sabrina Bigazzi, Alessandra Battaglia, Lorenzo Carbonara, Martina Conticelli, Maurizia De Bellis, Sveva Del Gatto, Fabio di Cristina, Luigi Fiorentino, Alfredo Fioritto, Edoardo Giardino, Matteo Gnes, Alberto Massera, Elisabetta Morlino, Carlo Notarmuzi, Giovanna Pizzanelli, Lorenzo Saltari, Eleonora Schneider, Giuseppe Sciascia, Susanna Screpanti, Nicola Tassoni, Valerio Turchini, Flavio Valerio Virzi.

Pubblicazione: *I nodi della pubblica amministrazione*, a cura di L. Torchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

2.3.5 La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali

La ricerca mira a individuare un modello di regolazione efficiente dei servizi pubblici locali. La ricerca si articola in cinque parti. La prima, di carattere generale, identifica, anche alla luce della letteratura economica, le ragioni della regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, con particolare riferimento al campo dei servizi pubblici locali. La seconda si sofferma sulle specifiche garanzie di indipendenza da presidiare, in relazione ad esempio alle nomine, all'esigenza di strutture dedicate competenti e all'adeguatezza delle risorse e della responsabilità finanziaria. La terza approfondisce i diversi modelli di regolazione, anche alla luce del riparto di competenze tra livello centrale e livello locale. Gas, acqua, rifiuti e trasporti, infatti, sollevano problematiche distinte e richiedono soluzioni articolate. La quarta è dedicata all'approfondimento di alcuni nodi che riguardano le metodologie della regolamentazione, sia tipo economico (ad esempio in materia tariffaria), sia di tipo giuridico-istituzionale (procedure, certezza della regolazione). La quinta, infine, analizza le funzioni politica industriale e sociale e le modalità di attribuzione delle relative competenze.

Gruppo di lavoro: Alessandro Petretto e Giulio Napolitano (*coordinatori*), Lucia Anibaldi, Benedetta Barmann, Maria Stella Bonomi, Flaminia Ielo, Giorgio Mocavini.

Pubblicazione: *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, a cura di G. Napolitano e A. Petretto, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

2.3.6 La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni

Nel 2014, l'Irpa ha condotto una ricerca su "La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni". La ricerca, svolta da febbraio a ottobre 2014, è stata svolta con il supporto di Autostrade S.p.A.

Fino agli anni Novanta del secolo scorso, la realizzazione di infrastrutture è stata essenzialmente legata alla disponibilità di risorse pubbliche. Negli ultimi due decenni, e in misura maggiore a partire dalla crisi del 2008, questo tipo di provvista è stato in grado di coprire solo una esigua parte dell'effettivo fabbisogno. Tale dinamica ha sviluppato discipline e pratiche amministrative volte a favorire il concorso dei privati, tramite strumenti di partenariato pubblico-privato (PPP), in particolare mediante l'uso delle concessioni di lavori.

La ricerca ha inteso ricostruire il regime giuridico delle concessioni nel settore delle infrastrutture di trasporto, in generale, e nel settore delle autostrade, in particolare. Essa è stata svolta in prospettiva comparata, analizzando la disciplina di cinque Paesi: oltre l'Italia, la Francia, il Regno Unito, l'Australia e il Cile. Ha avuto come obiettivo la comparazione sulla realizzazione e gestione delle infrastrutture e sul regime giuridico delle relative concessioni. Il rapporto si è articolato in cinque parti, una per ciascun Paese considerato. Ogni parte è stata strutturata secondo una griglia comune di indagine, anche al fine di agevolare la comparazione dei modelli. L'analisi ha tenuto conto del dato giuridico e di quello empirico, onde verificare il grado di effettiva operatività del modello evidenziato, ed è stata svolta anche sollecitando il confronto con gli operatori.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari, Alessandro Tonetti (*coordinatori*), Andrea Altieri, Bruno Carotti, Martina Conticelli, Fabio Di Cristina, Chiara Di Seri, Marco Macchia.

Pubblicazione: *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, a cura di L. Saltari e A. Tonetti, Milano, Giuffrè, 2017.

2.3.7 La regolazione dei giochi e delle scommesse

La ricerca è dedicata alla regolazione pubblica del gioco e delle scommesse, in particolare ai profili pubblicistici e ai profili privatistici connessi a quelli pub-

blicistici. La letteratura giuspubblicistica in materia è relativamente limitata e nel complesso inadeguata rispetto all'importanza del fenomeno. Molti degli scritti migliori consistono in voci di enciclopedia e trattati, cioè in scritti brevi che passano in rassegna problemi e concetti generali, ma non contengono particolari approfondimenti e non consentono di applicare i principi generali del diritto pubblico e della specifica materia ai problemi concreti posti dalla pratica. La ricerca mira in primo luogo, a offrire un quadro generale e completo dei principi che regolano la materia e la disciplina nazionale e sopranazionale dei diversi tipi di gioco; in secondo luogo, a esaminare questa disciplina con le lenti dei principi e dei concetti generali del diritto amministrativo e del diritto comunitario; in terzo luogo, a descrivere l'assetto attuale della disciplina in materia e discutere i principali problemi giuridici che essa pone. Particolare attenzione sarà, poi, dedicata alla verifica di congruità del sistema nazionale dei giochi con gli indirizzi e principi del diritto comunitario, soprattutto di quelli stabiliti dalla Corte di giustizia. Ciò al fine di stabilire se il quadro ordinamentale di settore disegnato e perseguito dal legislatore nazionale effettivamente si attaglia al quadro comunitario di riferimento.

Gruppo di ricerca: Alessandra Battaglia, Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatori*), Diego Agus, Italo Borrello, Claudio Cataldi, Marco Calaresu, Fabio Di Cristina, Tommaso Di Nitto, Matteo Gnes, Marco Macchia, Gabriele Sabato, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: *Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, a cura di Alessandra Battaglia e Bernardo Giorgio Mattarella, Milano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

2.3.8 Profili della regolazione nelle comunicazioni elettroniche

La ricerca ha affrontato i temi della pluralizzazione dei centri nazionali e sovranazionali di regolazione nelle comunicazioni elettroniche e dei riflessi che ne scaturiscono per le imprese. In particolare, i principali problemi concernono l'incertezza del quadro regolatorio, le difficoltà nell'individuazione del corretto referente istituzionale, la "con-

correnza" tra regolatori e il conseguente incremento dei vincoli pubblicistici, il cattivo funzionamento dei meccanismi sovranazionali volti a conferire unità alla regolazione su scala europea.

L'indagine si è concentrata in particolare su tre profili: 1) il decentramento amministrativo e i rapporti tra i centri infranazionali di regolazione; 2) i rapporti tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 3) i rapporti tra i regolatori nazionali e i regolatori sovranazionali.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari (*coordinatore*), Martina Conticelli, Chiara Martini e Alessandro Tonetti.

Pubblicazioni: *Accesso e interconnessione*, di L. Saltari, Milano, Ipsoa, 2008; M. Conticelli e A. Tonetti, *La difficile convivenza tra regolazione e antitrust: il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2008, pp. 71-120.

2.4 Lo Stato e le amministrazioni

2.4.1 Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni

La ricerca ha avuto l'obiettivo di indagare la recente tendenza ad introdurre nell'ordinamento forme di legittimazione ad agire in giudizio davanti al giudice amministrativo riservate ad autorità pubbliche a tutela di interessi generali. Nel corso degli ultimi anni il legislatore ha scelto espressamente di riconoscere ad alcune amministrazioni il potere di agire in giudizio per la tutela di interessi pubblici specifici, come la legalità delle procedure di gara ad evidenza pubblica ovvero la tutela della concorrenza. L'attribuzione di un diffuso potere di legittimazione giudiziale alle pubbliche amministrazioni sembra segnare un cambio di passo nel sistema di tutela processuale, che tende a trasformarsi da strumento a protezione dei diritti fondamentali e delle libertà incisi da una determinata decisione amministrativa, a rimedio posto a mera protezione della legalità amministrativa, ovvero alla soluzione dei conflitti inter-istituzionali.

Al fine di fornire un contributo organico al dibattito sul tema, la ricerca analizza, innanzitutto, le dimensioni del fenomeno. Oltre

ad approfondire le legittimazioni speciali legislativamente previste per le autorità indipendenti, sono prese in esame le ipotesi in cui le amministrazioni ricorrono al giudice amministrativo per la soluzione di conflitti nella cura degli interessi pubblici, con particolare riferimento al settore dei beni culturali e dell'ambiente. Anche il processo contabile viene indagato. Non manca un'analisi comparata, su Francia e Germania e sul sistema dell'Unione europea.

Gruppo di ricerca: Marco Macchia (*coordinatore*), Francesco Giovanni Albisinni, Vincenzo Ferraro, Claudia Figliola, Edoardo Giardino, Antonella Mascolo, Massimo Nunziata, Alfredo Moliterni, Ornella Solina, Federico Spanicciati.

Pubblicazione: *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, a cura di M. Macchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

2.4.2 La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi

L'analisi del rapporto tra amministrazione e interessi organizzati è stata, nel passato, segnata da una contraddizione significativa, data dal rivolgere al tema "il riconoscimento del massimo di rilievo e del minimo di conoscenza". La ricerca ha avuto uno scopo e un perimetro diverso: si è infatti tentato di ricostruire, a partire dai principali "esempi attuali", le modalità e gli effetti con cui gli interessi, più o meno organizzati, incidono sull'attività dell'amministrazione pubblica. Nell'indagine la ricomposizione della morfologia – e, dunque, degli aspetti funzionali e strutturali – della rappresentanza di interessi è stata quindi finalizzata a isolare le forme dominanti dell'interazione tra istituzioni e interessi e a valutare l'effetto della penetrazione, o della mancata penetrazione di tali interessi, nel corpo dei poteri pubblici.

L'aver sposato un'impostazione di questo tipo ha richiesto di ampliare il più possibile il campo di studio, includendo le principali aree in cui la rappresentanza degli interessi si declina in modo formale organico (Camere di commercio e or-

dini professionali), in cui avviene in via formale procedimentale (rappresentanza datoriale e in parte del terzo settore) e in cui si esplica principalmente in modo informale o comunque secondo schemi estranei alla regolazione più strettamente pubblicistica (rappresentanza dei consumatori e delle grandi imprese e, in alcuni casi, delle fondazioni bancarie). Quanto al metodo adottato, per ogni settore di analisi si è tenuto conto delle forme della rappresentanza, dei soggetti e degli strumenti di essa. Alla ricostruzione qualitativa, più strettamente giuridica (prevalente in ragione della formazione dei ricercatori), si è combinata quella quantitativa, offerta dall'analisi dei molti dati raccolti e dalla rielaborazione delle informazioni assunte nelle numerose interviste predisposte con rappresentanti delle istituzioni e delle associazioni di categoria.

Lo studio, nel complesso, riprende il tema, senza dubbio risalente, degli intrecci, più o meno sinergici o conflittuali, che possono intercorrere tra le istituzioni pubbliche (e, tra queste, specialmente le burocrazie) e gli interessi organizzati. In esso, allora, si affronta la questione del concreto atteggiarsi del corporativismo, inteso, nella forma più neutra, quale modo di ordinare i rapporti tra Stato e società, senza tuttavia tentare di proporre una qualche euristica originale delle modalità attuali di aggregazione degli interessi.

Gruppo di ricerca: Andrea Averardi (*coordinatore*), Luca Natalucci; Nicola Posteraro; Eleonora Schneider; Federico Spanicciati; Valerio Turchini.

Pubblicazioni: *La rappresentanza degli interessi organizzati*, a cura di Andrea Averardi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

2.4.3 Il Parlamento dell'Unione Europea

Nel 2016 l'Istituto è risultato aggiudicatario di un contratto di appalto per attività di consulenza e ricerca nei confronti del Parlamento Europeo sul tema "Administrative Law, including the law of administrative procedure". L'Istituto,

pertanto, si è impegnato a produrre le ricerche e le consulenze in materia di diritto amministrativo richieste dal Parlamento europeo, con in quattro formati (*at-a-glance note; briefing; in-depth analysis; study*). I lavori sono stati redatti in lingua inglese. I lavori sono stati strutturati secondo uno schema di avanzamento predefinito, articolato come segue: una *outline/methodological note* (breve nota utile a fornire il quadro generale della ricerca, normalmente discussa nel corso di un *kick-off meeting* presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles); una *interim version of the study/briefing* (prima bozza della ricerca contenente una breve descrizione della materia, le prime analisi dei problemi prospettati, le bozze dei singoli capitoli e paragrafi); un *draft final report* (bozza semi-definitiva della ricerca che deve presentare tutti i capitoli ben sviluppati, fatta eccezione per l'*executive summary* che può non essere incluso nella bozza); *final report* (ricerca completa, con *executive summary*, abstract, analisi, problemi e possibili risposte, conclusioni e raccomandazioni di *policy*); possibile *oral presentation*.

Gli ambiti di ricerca sono stati vastissimi, dall'assetto istituzionale all'unione politica, dal procedimento all'organizzazione, dalla giustizia ai diritti fondamentali, dai controlli alla trasparenza, fino alle infrastrutture, agli accordi commerciali, all'unione bancaria.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Sabino Cassese, Marcello Clarich, Barbara Marchetti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Cristiana Carletti, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Sveva Del Gatto, Vincenzo Ferraro, Matteo Gnes, Giuseppe Martinico, Mario Savino, Rebecca Spitzmiller.

2.4.4 Il Big bang della trasparenza

Negli ultimi decenni la disciplina della trasparenza è stata profondamente influenzata dall'impatto della digitalizzazione sull'azione dei governi. La ricerca ha cercato di evidenziare le tante articolazioni del tema della trasparenza proponendo un confronto tra esse: la trasparenza delle amministrazioni pubbliche con quella degli organi costituzionali; quella degli uffici amministrativi con quella degli uffici politici; quella dei diversi

livelli di governo dell'ordinamento nazionale; quella delle amministrazioni pubbliche tradizionali, da un lato, con quella delle autorità indipendenti e delle società a partecipazione pubblica, dall'altro lato; quella dei poteri pubblici italiani con quella dei poteri pubblici europei e globali; quella disposta per tutte le amministrazioni pubbliche e i procedimenti da esse gestiti con quella prevista per settori particolari.

Gruppo di ricerca: Alessandro Natalini e Giulio Vesperini (*coordinatori*), Elisabetta Midena, Elisa D'Alterio, Federica Cacciatore, Paola Adami, Giuliano Fonderico, Gianluca Sgueo, Dario Bevilacqua, Barbara Neri, Sauro Angeletti, Fabrizio di Mascio, Enrico Carloni.

Pubblicazione: *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di Natalini A., Vesperini G., Editoriale Scientifica - Pubblicazioni dell'Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (Irpa), 2015.

2.4.5 L'accordo di collaborazione con la Sspa-Sna: tre ricerche

Nell'ambito di un accordo di collaborazione tra l'Irpa e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna, già Sspa) del 2012-2013, sono state svolte tre ricerche su Controlli, Politica e amministrazione, Procedimento amministrativo. A tal fine, era stato istituito un comitato scientifico composto da S. Cassese, L. Torchia, B.G. Mattarella, S. Battini, A. Sandulli, R. Perez, A. Tonetti.

La ricerca Irpa-Sna su politica e amministrazione

La ricerca ha verificato lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia a 20 anni dalla sua introduzione. Prendendo in considerazione un ampio numero di amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali, ivi incluse autorità indipendenti e società pubbliche, la ricerca, da un lato, ha individuato soluzioni perché la regola della separazione tra politica e amministrazione divenga pienamente effettiva ad ogni livello amministrativo; dall'altro, ha formulato suggerimenti per l'introduzione di uno "statuto" della dirigenza amministrativa come corpo professionale dotato di competenze tecniche,

suggerimenti validi anche ai fini della formazione dei futuri dirigenti pubblici. Nell'insieme, la ricerca mostra che la riforma del 1993 ha prodotto risultati certo non lusinghieri, sia per i suoi limiti originari, sia per il modo in cui essa è stata "corretta" e interpretata. A tutto ciò il legislatore non ha saputo porre rimedio. Ne deriva l'assoluta necessità di una riforma puntuale, mirata a correggere davvero i limiti emersi in questi venti anni di mancata separazione tra politica e amministrazione - e che sono stati evidenziati da questa ricerca.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Luigi Fiorentino (*coordinatori scientifici*), Lorenzo Casini (*responsabile scientifico*), Benedetto Cimino, Marco Macchia, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: "Venti anni di politica e amministrazione in Italia", Rapporto pubblicato sul sito della Sna; il volume omonimo, pubblicato dalla casa editrice il Mulino (2017), con saggi degli Autori.

La ricerca Irpa-Sna sul procedimento amministrativo

Quanto al procedimento amministrativo, la ricerca è partita dall'esigenza di verificare, a più di vent'anni dall'approvazione, lo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, indicando resistenze e difficoltà e suggerendo i rimedi esperibili. La legge n. 241 del 1990 (nata dall'ambizione intellettuale di un gruppo di esperti, guidati da Mario Nigro, nell'ambito della Commissione di studio istituita dal Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini) rappresenta uno dei terreni sui quali più si è esercitato il legislatore, il quale è intervenuto costantemente dal 1990 sino ad oggi, con cadenza quasi annuale; su di essa il giudice si è pronunciato con assiduità, elaborando importanti orientamenti giurisprudenziali; in riferimento ad essa la scienza giuridica si è interrogata a lungo, sia sotto il profilo dell'esegesi normativa, sia sotto il profilo delle applicazioni giurisprudenziali.

La strada di una piena attuazione, da realizzare anche mediante il censimento dei

procedimenti, è stata abbandonata, dal momento che produceva risultati solo nel medio periodo, a fronte di notevoli sforzi in termini di ricerca. Come conseguenza, oggi si sa molto poco dello stato della attuazione dei procedimenti, dei quali non esiste una mappatura. La presente ricerca ha quindi avuto l'obiettivo di colmare, almeno in parte, questo vuoto, partendo dalla normativa e dalle sue profonde modificazioni, per concentrarsi sullo stato di attuazione attraverso la raccolta e l'analisi di dati. Ciò al fine di indicare sia le resistenze e le difficoltà applicative, sia al fine di suggerire possibili rimedi e di elaborare riflessioni e proposte.

Gruppo di ricerca: Aldo Sandulli (*coordinatore scientifico*), Maurizio De Bellis, Martina Coticelli (*coordinatrici della ricerca*), Mariangela Benedetti, Donatella Scicchitano, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: "Il procedimento amministrativo a venti anni dalla legge n. 241 del 1990", Rapporto disponibile sul sito della Sna.

La ricerca Irpa-Sna sui controlli

Quanto ai controlli, la ricerca ha avuto a oggetto lo stato di attuazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni nell'arco degli ultimi venti anni. La finalità principale è stata quella di analizzare e valutare il livello di attuazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni attraverso un esame completo delle varie tipologie di controllo, tentando, inoltre, di formulare alcune indicazioni su possibili interventi da parte delle istituzioni. In questa prospettiva, gli obiettivi specifici dell'indagine possono essere sintetizzati: a) nella ricostruzione delle principali linee evolutive sulla base della normativa e documentazione di riferimento, con lo scopo, da un lato, di individuare e sistematizzare il materiale spesso frammentato e, dall'altro, di tracciare il disegno teorico generale; b) nella verifica dello stato di attuazione del sistema dei controlli, sui piani sia dell'organizzazione, sia del funzionamento, sia degli effetti (con riguardo alle misure assunte e ai risultati conseguiti); c) nella valutazione dello stato presente dei controlli, individuando

le principali disfunzioni e criticità; d) nella proposta di possibili soluzioni, soprattutto con riferimento alle pratiche.

Gruppo di ricerca: Elisa D'Alterio (*responsabile scientifica*), Andrea Altieri, Marta D'Auria, Giustino Lo Conte, Marco Pacini.

Pubblicazione: "Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni", Rapporto pubblicato sul sito della Sna.

2.4.6 Le avventure del giovane giurista

Come si fa a scegliere il tema della propria ricerca? Come e dove bisogna studiare in Italia e all'estero? Quale stile di scrittura è bene seguire? E come si deve parlare in pubblico per presentare il proprio lavoro? Sono queste soltanto alcune delle domande cui la ricerca collettiva ha cercato di rispondere in modo chiaro e semplice. La ricerca giuridica, d'altra parte, può essere una splendida avventura: a condizione, però, di saper adoperare gli strumenti di navigazione. Ideata da un gruppo di professori universitari che ha dedicato la propria vita allo studio, all'insegnamento e alla ricerca nel campo del diritto, la ricerca ha voluto offrire un contributo originale, con indicazioni concrete ed esempi specifici, suggerendo a chi inizia tale percorso cosa fare e gli errori più comuni da evitare.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Luisa Torchia e Giulio Vesperini.

Pubblicazioni: *Guida alla ricerca per giovani giuristi*, a cura di G. Napolitano, ebook in formato Kindle; *Le Avventure del giovane giurista*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

2.4.7 La guida degli studi giuridici

La riforma della disciplina della didattica - ma anche le trasformazioni dal fenomeno giuridico nel suo complesso - ha profondamente modificato l'offerta formativa dell'Università e nel mercato editoriale italiano manca un'opera recente che aiuti ad orientarsi nel nuovo contesto. Il progetto di una guida agli studi giuridici è stato volto a colmare tale lacuna e a fornire i necessari punti di riferimento nella complessità del nuovo

ordinamento.

Il testo, pertanto, fornisce indicazioni e suggerimenti agli studenti delle scuole superiori alle prese con il problema della scelta della Facoltà alla quale iscriversi; agli studenti dei corsi di laurea in giurisprudenza, alle prese con il problema di capire quali sono e come sono organizzati gli studi che hanno intrapreso; agli studenti dei corsi di laurea di economia, scienze politiche, scienze della pubblica amministrazione, che comunque hanno da sostenere un certo numero di esami di tipo giuridico.

Gruppo di ricerca: Giulio Vesperini (*coordinatore*), Carla Barbati, Paolo Benvenuti, Stefano Canestrari, Edoardo Chiti, Augusto Chizzini, Sveva del Gatto, Roberto E. Kostoris, Antonio La Spina, Dario Mantovani, Antonio Nicita, Massimo Proto, Bernardo Sordi e Carmen Vitale.

Pubblicazioni: *Studiare a giurisprudenza*, Bologna, Il Mulino, 2011.

2.4.8 Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters

L'Irpa è stato incaricato dal Consiglio d'Europa di redigere un rapporto dal titolo "Council of Europe Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters: Techniques, Shortcomings and Possible Improvements".

Il rapporto ha preso in esame le due convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di mutua assistenza in materia amministrativa, contestualizzandole nel quadro degli altri strumenti di cooperazione interstatale, analizzando la parallela normativa europea, valutandone la concreta attuazione da parte degli Stati aderenti (tra cui l'Italia), individuandone gli aspetti di maggiore criticità e proponendo alcune soluzioni operative. Al rapporto si accompagna un questionario appositamente disseminato dall'Irpa e un'appendice contenente le risposte formulate dalle competenti autorità degli Stati aderenti.

Gruppo di ricerca: Edoardo Chiti, Marco Pacini (*coordinatori*), Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Report* per la discussione alla riunione plenaria del Comitato del Consiglio d'Europa sulla cooperazione giuridica, ottobre 2010.

2.4.9 La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Sna (già Sspa)

Oggetto della ricerca è, da un lato, la dirigenza statale in generale, dall'altro, gli ex-allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione (Sspa, oggi Sna). L'analisi è stata condotta sulla base dei dati esistenti, in quanto disponibili presso le amministrazioni, e di nuovi dati rilevati, in modo sistematico o a campione, attraverso questionari e interviste con dirigenti di diverse amministrazioni. La ricerca si è concentrata sui sei seguenti punti: descrizione completa della dirigenza, dal punto di vista della provenienza geografica, della formazione, dell'età, degli studi e del grado di internazionalizzazione, delle modalità ed età di accesso, dell'intensità del ricambio; sviluppi delle carriere, sotto diversi profili, dalla velocità degli sviluppi alla mobilità; distribuzione tra gli uffici, includendo centro e periferia, uffici di staff e uffici di line; il ruolo dei dirigenti nella filiera decisionale delle amministrazioni statali, sia nelle norme sia nella prassi; rendimenti della dirigenza, sia in termini di efficienza sia in termini di affidabilità. Sono state evidenziate, infine, alcune tendenze di fondo, come la sindacalizzazione e l'associazionismo, gli incarichi esterni e i distacchi, le forme di lavoro flessibile.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatore*), Bernardo Argiolas, Benedetto Cimino, Fabio Di Cristina, Elisabetta Midena, Valentina Milani, Lorenzo Saltari e Marta Simoncini.

Pubblicazione: *La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*, a cura di B.G. Mattarella, 2009, disponibile sul sito della Sna.

2.4.10 Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo

Il progetto ha inteso verificare ed illustrare le principali tendenze di cambiamento del sistema amministrativo italiano negli ultimi venticinque anni, assumendo quale punto di partenza lo studio svolto da Sabino Cassese nel 1983, intitolato ap-

punto *Il sistema amministrativo italiano* (formula che già indica come lo studio dell'amministrazione non possa più essere declinato al singolare e come il fuoco dell'analisi si sia spostato dalla statica alla dinamica delle pubbliche amministrazioni). La ricerca ha avuto ad oggetto il tentativo di fornire, insieme, una ricognizione, una ricostruzione ed una interpretazione dei caratteri del sistema amministrativo oggi.

Sono oggetto di esame l'espansione e i confini della sfera pubblica; le basi costituzionali del sistema amministrativo; l'organizzazione centrale e i poteri regionali e locali; i procedimenti, il personale e la finanza; gli strumenti di controllo; la dimensione europea e globale; i tentativi e i progetti di riforma; lo studio dell'amministrazione.

Gli esiti della ricerca mostrano come il sistema amministrativo italiano sia oggi più 'lungo' e più articolato di quanto non fosse venticinque anni fa, mentre il suo peso rimane stabile. Inoltre, alla precedente autoreferenzialità del sistema amministrativo italiano si sia sostituito, da un lato, un rafforzamento del comando politico-governativo e, dall'altro, dallo sviluppo di una "domanda" collettiva verso l'amministrazione. Infine, è emersa l'accentuata frammentazione dei compiti, rispetto alla quale l'uso di strumenti apparentemente semplificatori (commissari, poteri d'urgenza) non ha dato risultati significativi, sicché il riordino delle funzioni resta la vera incompiuta di tutte le riforme. In conclusione, il sistema amministrativo negli ultimi venticinque anni si è mostrato restio, ma non impermeabile al cambiamento, benché i fattori che hanno indotto quest'ultimo siano stati più esogeni (integrazione europea, accresciuta esigenza dei servizi, trasformazione del sistema politico), che non endogeni.

Gruppo di ricerca: coordinata da Luisa Torchia, la ricerca è stata portata a compimento nell'arco di due anni da oltre cento persone, tra giovani studiosi, undici professori e dipendenti di pubbliche amministrazioni.

Pubblicazioni: *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009.

2.4.11 Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere

Il principio di distinzione tra politica e amministrazione, affermatosi nel corso degli anni Novanta, ha imposto un adeguamento del ruolo e della disciplina degli uffici di staff, posti alle dirette dipendenze del vertice politico delle pubbliche amministrazioni. Quanto più il vertice politico deve astenersi dall'intervenire nella gestione amministrativa, tanto più i suoi uffici di staff devono risultare distinti e differenziati rispetto agli uffici cui la gestione amministrativa è esclusivamente riservata. In altri termini, la separazione tra politica e amministrazione preme per una più pronunciata separazione tra staff e line. Fino a che punto questi indirizzi legislativi hanno trovato conferma negli atti normativi con cui ad essi è stata data attuazione nelle amministrazioni pubbliche? E, soprattutto, sono stati poi coerentemente interpretati ed applicati nella prassi amministrativa? La ricerca ha cercato di rispondere a tali interrogativi.

Gruppo di ricerca: Sabino Cassese (*responsabile scientifico*), Stefano Battini, Giulio Vesperini, Claudio Franchini, Giacinto della Cananea, Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatori*). Benedetto Cimino, Luigi Fiorentino, Valentina Milani, Dario Bevilacqua, Carlo Notarmuzi, Chiara Martini, Manuela Veronelli, Mariangela Benedetti, Adriana Caroselli, Simona Morettini, Gioia Maria Scipio, Simona Morettini, Marco Macchia, Simona Pastore, Riccardo Pallotta, Maura Argentati, Claudio Callopoli, Mario Savino, Alessandra Carnaroli, Mariastefania De Rosa, Giovanna Di Maria, Cristina Cicogna.

Pubblicazione: *Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, a cura di S. Cassese e B.G. Mattarella, Irpa, Roma, 2007.

2.4.12 Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri

La ricerca ha prodotto una ricognizione completa della normativa concernente il Ministero delle attività produttive (Map), al fine di esaminare l'impatto prodotto dai processi di riforma realizzati a partire dal-

seconda metà degli anni Novanta del secolo XX, anche in prospettiva di una sua ulteriore riforma. Il progetto è stato teso a verificare la coerenza della normativa che regola, in primo luogo, le funzioni e, per quanto necessario, l'organizzazione del Ministero. Ciò su un duplice piano: quello orizzontale, dei rapporti con le altre amministrazioni centrali e con le autorità indipendenti, e quello verticale, dei rapporti con le autonomie territoriali, da una parte, e le istituzioni e organizzazioni sopranazionali dall'altra parte. Muovendo da una rassegna dell'evoluzione storica delle norme relative al Ministero, la ricerca considera i progetti e tentativi di riforma che si sono succeduti nel corso del tempo, per poi articolarsi in tre parti, che rispecchiano le aree funzionali del Ministero indicate nell'art. 28 del d.lg. n. 300/99: competitività, internazionalizzazione e sviluppo economico. Per ciascuna sono stati affrontati i problemi dell'eventuale sovrapposizione, duplicazione e frammentazione tra le funzioni amministrative assegnate al Ministero e quelle esercitate da altre direzioni generali dello stesso Ministero, da altri dicasteri, da autorità indipendenti o altre entità, nonché del ruolo degli enti territoriali a seguito del decentramento e dei rapporti tra il Map e le istituzioni e gli organismi sovranazionali.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella e Giulio Vesperini (*coordinatori*), Adriana Caroselli, Diego Agus, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Marco Macchia, Mario Savino, Alessandro Tonetti.

Pubblicazione: Documento di analisi scientifica per l'Istituto finanziatore.

2.5 Idee per nuove ricerche

2.5.1 Il conflitto di interessi

L'Irpa ha partecipato a un bando di ricerca relativa al conflitto di interessi e la realizzazione di un *paper* che costituirà un accompagnamento formativo (c.d. *linee guida*) per i Direttori Generali e Centrali, Direttori Vicari, Dirigenti con Funzioni Specialistiche e in prospettiva anche per gli Assessori della Giunta di Regione Lombardia.

Le linee guida mirano: a definire l'ambito oggettivo di applicazione del conflitto di interessi della Giunta regionale; a indivi-

duare, nell'ambito delle attribuzioni di ciascuna funzione, le eventuali ipotesi di conflitto di interesse che potrebbero verificarsi, avendo riguardo delle singole aree di competenza, dei diversi procedimenti, dei provvedimenti e delle delibere che vengono adottate dalla Giunta; a individuare le condotte che dovranno essere tenute dai soggetti considerati, nelle ipotesi in cui si paventasse una fattispecie di conflitto di interessi. I risultati della ricerca, dunque, costituiranno un valido strumento a supporto dell'attività politica e amministrativa, soprattutto al fine di affrontare talune peculiari situazioni che possano paventare un conflitto di interessi che non sia palese.

Gruppo di ricerca: Bernardo Mattarella, Andrea Renzi, Edoardo Giardino, Hilde Caroli Casavola e Alessandro Natalini. Stato della ricerca: in corso di svolgimento.

2.5.2 I rapporti tra Stato ed economia dopo la crisi

Con l'obiettivo di delinearne il quadro dei rapporti tra Stato ed economia, il nuovo "interventismo pubblico" e le tensioni che esso genera anche in termini di regole e di funzioni amministrative, si cerca di osservare il fenomeno sotto diversi angoli visuali, ognuno dei quali mette in luce le attuali modalità di perseguimento dei fini di politica economica e industriale.

Il primo riguarda le partecipazioni pubbliche nel capitale d'impresa, seppur le stesse debbano essere inquadrabili tra quelle soluzioni di mercato adeguate al ruolo strategico delle aziende, coerenti con le regole della concorrenza e del divieto di aiuti di Stato. Iniziative siffatte mirano ad evitare impropri sconfinamenti da parte della politica contrari alla logica della normativa europea. Meritano attenzione altresì gli interventi di mercato di salvataggio per fronteggiare situazioni di crisi. Il secondo è rappresentato dall'avvento delle nuove tecnologie, che rilevano quale motore di affermazione di nuovi processi economici, di nuovi modelli di *business* e di inserimento di nuovi operatori economici. Il terzo concerne il

controllo preventivo ad opera dei governi degli investimenti esteri diretti rilevanti per la sicurezza e la difesa nazionale e in infrastrutture ritenute essenziali e strategiche. Il quarto, infine, attiene al differente approccio alle politiche commerciali internazionali, alle misure di protezionismo doganale, ovvero alla svalutazione da parte degli Stati degli accordi globali di libero scambio.

In questo il campo di indagine, la ricerca intende indicare le grandi linee di tendenza che si stanno affermando nel mondo e che costituiscono i fattori condizionanti l'azione delle grandi imprese. Si indagano i correttivi al regime vigente, il ruolo dei pubblici poteri nell'economia nazionale, l'efficacia e le potenzialità di un rafforzamento dello Stato "imprenditore".

Gruppo di ricerca: Marco Macchia, Sveva del Gatto (*coordinatori*), con un gruppo di ricercatori.

2.5.3 Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici

La legislazione degli ultimi venti anni ha progressivamente esteso il ruolo e il coinvolgimento dei privati nelle attività di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale. Il quadro giuridico è particolarmente variegato e articolato, che non è il frutto di una progettazione organica, ma di una stratificazione. La ricerca intende ricostruire, pertanto, gli elementi che caratterizzano il tema di studio sul piano oggettivo e soggettivo: il significativo intreccio di interessi pubblici e privati (di natura culturale, economica, territoriale); la compresenza di attori di differente carattere (soggetti economici puri, enti senza scopo di lucro, amministrazioni pubbliche, enti ibridi); la particolare varietà di strumenti e tecniche di gestione e regolazione. La ricerca verrà condotta senza arrestarsi all'analisi del dato normativo, ma verificando il reale grado di applicazione degli istituti previsti dalle disposizioni legislative e le ulteriori soluzioni elaborate in via amministrativa dai soggetti pubblici, esami-

nando anche la dimensione quantitativa e finanziaria del fenomeno.

Il confine tra Stato e società in questo settore si presenta dotato di un significativo grado di permeabilità e costituisce terreno fertile per ibridazioni di tipo negoziale ed istituzionale. Lo svolgimento di funzioni amministrative avviene da parte di soggetti privati che, se pur estranei all'apparato amministrativo pubblico, contribuiscono alla realizzazione dei fini istituzionali di quest'ultimo. I pubblici poteri, in questo senso, non vanno incontro ad un puro e semplice arretramento, ma sono soggetti a continue ri-articolazioni – come testimoniano le numerose riforme organizzative del Ministero di settore. La ricostruzione degli strumenti e delle regole che governano la dialettica tra pubblico e privato nell'ambito della gestione del patrimonio culturale consentirà una ricostruzione aggiornata, che definisca in che misura lo svolgimento delle funzioni amministrative di settore sia condizionato dalla presenza di soggetti privati, e come sia in conseguenza articolato il ruolo riservato ai pubblici poteri, soprattutto nell'esercizio delle funzioni regolatorie e di controllo. Viene sottoposta a verifica, infine, la stessa nozione di bene culturale, accertando come i suoi caratteri tipici – primo tra tutti quello della fruibilità – siano influenzati dalla presenza e dai compiti assunti dalla parte privata.

Gruppo di ricerca: Francesco Giovanni Albisinni (*coordinatore*), con un gruppo di quattro ricercatori.

03

Il dibattito pubblico

3. Il dibattito pubblico

3.1 Aprire una finestra sul mondo

Il dibattito pubblico è divenuto una componente essenziale nella vita dell'Istituto che, a partire dal 2011, ha strutturato il proprio impegno pubblico attraverso una strategia articolata. In particolare, sono riconducibili a queste attività cinque tipologie di iniziative: l'attività istituzionale, i rapporti, gli osservatori, gli incontri scientifici, gli interventi sui mezzi di comunicazione. La prima concerne la consulenza fornita da soci Irpa a istituzioni nazionali, comunitarie ed internazionali. I rapporti cercano di fornire un quadro completo e un'analisi chiara in un numero limitato di pagine, che consenta non solo allo specialista, ma a chiunque voglia farsi un'idea sul tema di trovare raccolte le informazioni utili in un formato facilmente accessibile e fruibile. Gli osservatori rispondono a esigenze di monitoraggio di particolari fenomeni. L'Irpa si è altresì impegnato a dare impulso alla circolazione e alla divulgazione pubblica delle idee sui temi di stringente attualità, attraverso incontri scientifici, sia monotematici, sia strutturati in più sessioni, che comprendono anche gli incontri dei soci che preparano la discussione e chiariscono il contenuto del futuro dibattito (come avviene con le *Irpa Lectures* e il *Ritiro annuale*, che nel corso degli anni sono stati aperti alla partecipazione di relatori esterni all'Istituto). Si può citare, infine, l'intervento sui quotidiani da parte di soci dell'Istituto, che è stato costante, a testimonianza della necessità di condividere con il pubblico il sapere e i risultati delle attività dello studioso.

3.2 L'attività istituzionale

I soci dell'Istituto hanno fornito in passato e forniscono attualmente attività di consulenza presso istituzioni nazionali, comunitarie ed internazionali. Inoltre, molti dei soci sono stati e sono ancora impegnati presso commissioni istituite da amministrazioni dello Stato, sia a livello centrale che locale, e presso istitu-

ni preposte alla formazione dei dirigenti della pubblica amministrazione italiana. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Scuola Nazionale della Amministrazione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Commissione europea, il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dell'interno, e quello dell'economia e delle finanze, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministero dell'istruzione, il Ministero dell'università e della ricerca, la Corte dei conti e varie regioni italiane sono alcune delle istituzioni cui sono stati d'aiuto gli studi e le ricerche svolti dai soci dell'Irpa. Si possono ricordare, altresì, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni, il Comitato di esperti della pubblica amministrazione delle Nazioni Unite, la Commissione per la modernizzazione dello Stato, la Commissione per l'attuazione della legge sul procedimento amministrativo, la Commissione di esperti costituita presso il Consiglio di Stato per predisporre lo schema di Codice del processo amministrativo, il Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, il Gruppo di specialisti sull'etica pubblica a livello locale del Consiglio d'Europa, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, la riforma del Codice degli appalti in attuazione delle direttive del 2014 dell'Unione europea.

3.3 I Rapporti Irpa

I Rapporti Irpa sono rivolti ad informare ed aggiornare gli operatori giuridici e gli esperti del settore in modo mirato, fornendo loro le principali coordinate scientifiche e i dati quantitativi e qualitativi per la comprensione delle dimensioni e dei caratteri dei fenomeni rilevanti. L'Irpa ritiene essenziale che il dibattito pubblico si nutra oggi, assai più che in passato, di cifre e numeri. Non può più farsi a meno della misurazione, della quantificazione e della comparazione con fenomeni simili o con la dimensione del medesimo fenomeno in altri paesi e altri ordinamenti. In ogni caso, per superare i limiti comunque connessi alla dimensione delle

cifre, si ragiona in termini di interpretazione giuridica e sociale degli ambiti oggetto di indagine, per tenere conto di fattori quali il contesto, il trend di sviluppo, i vincoli, i fattori di promozione o di riduzione del fenomeno studiato.

L'uscita di ciascuno è stata quasi sempre accompagnata da notizie sulla stampa (*Corriere della Sera*, *Il Sole 24 Ore*). Di seguito l'elenco dei rapporti pubblicati fino ad ora.

3.3.1 Il capitalismo municipale

L'indagine evidenzia lo straordinario sviluppo del numero e del peso delle società pubbliche locali e le disfunzioni da ciò derivanti. Il fenomeno è ancora più grave se si tiene presente che la maggior parte di tali società non è al servizio della comunità, ma della stessa amministrazione. Soltanto una quota minoritaria, infatti, gestisce servizi pubblici locali. Le modalità di affidamento di questi ultimi, a loro volta, hanno favorito indebitamente le società a partecipazione pubblica, come dimostrano i dati relativi ai pareri resi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli affidamenti *in house*.

Oggi, l'autonomia degli enti locali nella scelta delle modalità di gestione è più ampia rispetto al recente passato. Tale autonomia, tuttavia, non è illimitata. Da un lato, gli enti locali dovranno operare entro gli ambiti territoriali ottimali individuati dalle regioni. Dall'altro, hanno per legge l'obbligo di motivare le soluzioni gestionali prescelte.

L'efficacia del quadro giuridico è in costante discussione. In mancanza di un adeguato riassetto organizzativo e gestionale, però, i cittadini finiranno per pagare due volte un prezzo ingiusto: come contribuenti, sopporteranno il costo di imprese spesso inefficienti e in perdita; come consumatori, continueranno a doversi rivolgere a gestori individuati per la contiguità al potere pubblico invece che per la capacità di offrire prestazioni migliori a condizioni più vantaggiose.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (coordinatore), Diego Agus, Aveva Del Gatto, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Il capitalismo municipale*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale

Scientifica per i Rapporti Irpa, 2012.

3.3.2 Il falso decentramento

La localizzazione del personale e della spesa pubblica è un indicatore indiretto dello stato effettivo del decentramento in Italia. L'osservazione empirica mostra che dal 2001 al 2011 il numero degli addetti degli apparati centrali non ha subito variazioni rilevanti. La gestione della spesa pubblica, invece, è cresciuta in periferia, ma per effetto delle maggiori uscite sanitarie. La riforma costituzionale del 2001, incentrata sul decentramento, è ancora inattuata, nonostante il dichiarato sostegno della maggior parte delle forze politiche. È scarso il trasferimento di compiti agli enti più vicini ai cittadini. L'ipertrofia degli apparati centrali non è venuta meno. La spesa regionale si è accresciuta, spinta, tuttavia, da fattori non direttamente riferibili alla contrazione dell'amministrazione centrale. Più che decentramento, nell'ultimo decennio, si è avuta una costosa regionalizzazione.

Gruppo di ricerca: Luigi Fiorentino, Matteo Gnes, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione*, di L. Fiorentino e L. Saltari, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2012.

3.3.3 La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione

Non si può migliorare la qualità dei servizi pubblici, né semplicemente assicurare prestazioni conformi a livelli qualitativi predefiniti, senza fare ricorso ad appropriati strumenti e tecniche di misurazione della qualità erogata ai cittadini. L'uso degli indicatori, le carte dei servizi, il *performance management* sono soltanto alcuni strumenti e metodi volti a garantire la qualità dei servizi pubblici, previsti dall'ordinamento.

I settori della sanità e dell'istruzione, per universalità e rilevanza del servizio, coinvolgimento di diversi livelli di governo (anche sovranazionale), ingente ammontare delle risorse finanziarie assorbite, rappresentano un esemplare banco di prova per veri-

ficare se gli strumenti normativi vigenti – in materia di misurazione della qualità – siano adeguati e coordinati, se trovino concreta attuazione e se, infine, siano corredati di efficaci mezzi di controllo ed esecuzione. Le questioni centrali, a cui questo Rapporto ha tentato di dare alcune risposte, sono riassumibili nella individuazione dei principali ostacoli al miglioramento della qualità dei servizi, delle ragioni dell'andamento negativo, dei possibili correttivi.

Gruppo di ricerca: Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Tiziana Testoni.

Pubblicazione: *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, di Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Tiziana Testoni, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2013.

3.3.4 La parità di genere nella pubblica amministrazione

Il tema della parità di genere nelle pubbliche amministrazioni non compare spesso nel dibattito pubblico ed è diffusa l'idea che nelle pubbliche amministrazioni, a differenza che nel settore privato, il divario tra donne e uomini sia pienamente colmato. Il Rapporto si propone di valutare in concreto quale sia la posizione delle donne nel settore pubblico in Italia; di individuare i principali problemi e le eventuali disparità basate sul genere; e di proporre soluzioni, tenendo conto anche dell'impatto finanziario delle stesse sulle amministrazioni.

A questo fine si analizzano, anzitutto, i dati, la normativa e le prassi relativi alla presenza e alle condizioni di lavoro delle donne nelle pubbliche amministrazioni italiane nel contesto delle direttive europee. In particolare, le percentuali complessive di presenza femminile nell'impiego pubblico, la distribuzione tra posizioni di base e di vertice, la ripartizione per settori, il differenziale retributivo, l'uso di strumenti di conciliazione, l'adozione di provvedimenti legislativi e azioni amministrative sulla parità nella pubblica amministrazione sono assunti come misure quantitative e qualitative per l'analisi e la valutazione.

Il confronto con le istituzioni comunitarie

e con le amministrazioni di altri Paesi europei viene, poi, utilizzato per individuare, ove presenti, tendenze comuni ai vari ordinamenti, sia in termini di problemi che di soluzioni adottate. Si formulano, infine, alcune proposte di riforma per l'Italia, anche sulla base delle esperienze straniere che si siano rivelate efficaci.

Gruppo di ricerca: Elisabetta Morlino (coordinatrice), Mariangela Benedetti, Giulia Bertezolo, Hilde Caroli Casavola, Maurizia De Bellis, Silvia Pellizzari.

Pubblicazione: *La parità di genere nella pubblica amministrazione*, a cura di E. Morlino, con i contributi di M. Benedetti, G. Bertezolo, H. Caroli Casavola, M. De Bellis, S. Pellizzari, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2013.

3.3.5 I collaboratori dei parlamentari

L'indagine evidenzia uno straordinario aumento della spesa per i collaboratori parlamentari nei bilanci di partiti e istituzioni del periodo 2002-2013. Il fenomeno è grave se si tiene conto che essi svolgono compiti essenziali alle dinamiche della rappresentanza democratica ("fusibili" del sistema), per cui sono retribuiti con denaro pubblico: il Parlamento, a differenza di altri Paesi (come Francia, Germania, Spagna e Inghilterra), non soltanto non ha contezza del numero, ma è addirittura estraneo al rapporto giuridico e dunque, sprovvisto di poteri di verifica e sanzione. Anche nei casi dei gruppi parlamentari e delle fondazioni politiche mancano meccanismi di finanziamento e di rendiconto trasparenti.

Soltanto una quota minoritaria ha un contratto ed è diffuso e sistematico l'impiego delle forme di collaborazione a progetto e coordinata e continuativa (co.co.co. e co.co.pro.) per un rapporto di lavoro svolto prevalentemente in condizioni di subordinazione. Si tratta del dato allarmante dell'opacità e dell'abuso di forme giuridiche da parte di un legislatore in perenne conflitto di interesse.

I parlamentari e i politici di professione, principali ed esclusivi beneficiari delle collaborazioni, non hanno, infatti, vincoli giuridici o economici né alcun efficace incentivo a contenere le dimensioni della

crescita del fenomeno. Ai cittadini è negato qualsiasi tipo di informazione, quantificazione e controllo. Data l'enorme offerta di lavoro giovanile, i collaboratori, già in posizione di debolezza negoziale, sono retribuiti meno dei colleghi europei, si muovono all'interno della piazza politica suddivisi in gerarchie invisibili e risultano sempre più spesso esposti ad abusi, malversazioni e pratiche di *patronage*.

Gruppo di ricerca: Hilde Caroli Casavola (coordinatrice), Benedetto Cimino, Claudio Tancredi Palma, Gianluca Sgueo.

Pubblicazione: *I collaboratori dei parlamentari. Il personale addetto alla politica*, a cura di H. Caroli Casavola, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2014.

3.3.6 Oltre lo *ius soli*

Il rapporto entra nel dibattito sulla cittadinanza, l'immigrazione, l'identità nazionale. Muove dalla opportunità di modificare la disciplina vigente, prevista dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in senso più inclusivo verso i c.d. immigrati di seconda generazione. L'assenza dello *ius soli* crea un evidente deficit di integrazione per chi sia nato (da genitori stranieri) e cresciuto in Italia. Tuttavia, il riconoscimento incondizionato della cittadinanza a chiunque nasca sul suolo italiano rischierebbe di incentivare l'immigrazione irregolare. Ci sono vie di uscita?

L'analisi comparata (sei paesi europei, ossia Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Austria e tre extraeuropei, Stati Uniti, Canada e Australia) consente di individuare soluzioni equilibrate. In base al modello dello *ius soli* "temperato", i figli di genitori stranieri possono acquisire la cittadinanza del paese di nascita a condizione che almeno un genitore vi soggiorni in modo regolare e permanente. Tale soluzione consentirebbe di integrare i "nuovi" italiani senza incoraggiare condotte opportunistiche. L'indagine va, poi, oltre lo *ius soli*, segnalando altri due equilibri nella normativa vigente, troppo generosa con i discendenti degli emigrati e, per contro, non inclusiva verso gli immigrati stabilmente residenti.

Quanto ai rimedi, si propone di ridurre la trasmissione per discendenza a una sola generazione; in tema di naturalizzazione,

l'indagine suggerisce una riduzione della durata del periodo di residenza necessario e il ripristino del "giusto procedimento". Occorrerebbe, poi, riflettere sul significato che la concessione della cittadinanza ha assunto in molti paesi di immigrazione: non più premio per l'avvenuta assimilazione, ma incentivo al completamento di un processo di integrazione avviato.

Gruppo di ricerca: Mario Savino (coordinatore), Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Mari Altieri, Lorenzo Carbonara, Bruno Carotti, Francesca Comanducci, Martina de Lucia, Fabio Di Cristina, Elena Mitzman, Marco Pacini, Giuseppe Sciascia, Valentina Volpe.

Pubblicazione: *Oltre lo *ius soli*. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2014.

3.3.7 La regolazione del settore postale nell'era digitale

Questa ricerca muove dalla constatazione di un paradosso: l'enorme divario tra la straordinaria rilevanza economico-sociale del settore postale e l'ancora scarsa riflessione sui suoi assetti istituzionali e regolamentari e sulle sue prospettive evolutive. Questo paradosso ha una spiegazione storica. La lunga stagione del monopolio intestato a un'amministrazione dello Stato aveva in larga parte sopito l'interesse per un settore almeno apparentemente immutabile, sottoposto a un corpo di regole stabile e organico.

Soltanto negli anni Novanta del XX secolo questo equilibrio ha cominciato a incrinarsi con i primi segni di apertura del mercato a livello europeo e gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Eppure, l'avvio della stagione della liberalizzazione non ha inizialmente determinato un cambio davvero significativo nell'approfondimento delle analisi scientifiche dedicate a questo settore, se si eccettuano alcuni isolati contributi di economisti. Una disattenzione dovuta a diverse ragioni, quali una liberalizzazione 'addolcita' dalla persistente presenza dello Stato, la garanzia del servizio universale, l'operatore storico rimasto pubblico anche dopo il completamento della privatizzazione formale, la regolazione

ministeriale, l'intervento finanziario pubblico destinato a coprire oneri iniqui, la possibilità, per Poste italiane, di contare sui ricavi provenienti da altri e più redditizi ambiti di attività.

Lo scenario di riferimento, però, è destinato a cambiare, e la liberalizzazione deve compiere il suo 'ultimo miglio', alla luce di dinamiche economiche e del potente processo di digitalizzazione. Occorre dunque, in tale contesto, una riflessione strategica sul ruolo che il sistema postale e in particolare l'infrastruttura materiale, tecnologica e umana dell'operatore incaricato del servizio universale possono svolgere attivamente per il piano di digitalizzazione del Paese.

Le diverse dinamiche e le leve di intervento vanno azionate all'interno di un disegno unitario e coerente, tenendo conto delle caratteristiche proprie del mercato postale, delle peculiarità delle sue dinamiche concorrenziali e delle esigenze di interesse collettivo che si vogliono soddisfare. E ad analogo impegno vanno chiamate, naturalmente nell'ambito delle diverse e specifiche competenze istituzionali.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (coordinatore), Maria Stella Bonomi, Moina Impinna, Alessandra Miraglia, Giorgio Mocavini.

Pubblicazione: *La regolazione del settore postale nell'era digitale*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2015.

3.3.8 Le società a partecipazione statale

La ricerca ha avuto l'obiettivo di indagare l'universo delle società pubbliche partecipate dall'amministrazione centrale per comprendere in modo attento questa realtà. Rispetto al confronto internazionale le società partecipate da soggetti pubblici sono una costante, ma nell'economia italiana si registrano ancora dimensioni rilevanti. Pur essendovi frequenti tendenze alla privatizzazione, si tratta di una realtà stabile, dotata di regole peculiari. Il quadro giuridico di riferimento è composto da una congerie di disposi-

zioni speciali che si intrecciano con la disciplina codicistica di carattere generale. Al fine di fornire un contributo organico al dibattito su tale tema, il rapporto Irpa analizza, innanzitutto, le dimensioni del fenomeno: quali e quante sono le società pubbliche e chi detiene le partecipazioni, distinguendo tra società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, società partecipate da altri ministeri e società partecipate, a loro volta, da altre società pubbliche.

Oggetto d'esame sono anche i vincoli che gravano sulla proprietà delle azioni e l'analisi dell'attività per discernere i soggetti che svolgono attività d'impresa e operano sul mercato da quelle preposte a funzioni amministrative. In secondo luogo, è approfondito il regime giuridico speciale delle partecipate statali, con riguardo alla gestione societaria (personale e contratti), ai controlli e alla responsabilità degli amministratori, ai particolari poteri dello Stato azionista esercitati mediante il «golden power». In terzo luogo, è indagato il rapporto tra società partecipate e finanza pubblica, relativamente ai vincoli derivanti dalle norme sulla spesa e ai divieti di costituzione di nuove società. Si pensi al numero massimo di componenti dei consigli di amministrazione e al regime dei compensi, ai programmi per la dismissione delle partecipazioni azionarie. È oggi il contenimento della spesa il principale limite agli interventi dello Stato imprenditore. Infine, è oggetto di approfondimento il ruolo della Cassa depositi e prestiti e del suo modello di *governance*. Sono prese in esame le partecipazioni strutturalmente strategiche e le partecipazioni strumentali alla promozione dello sviluppo e al sostegno dell'economia, nonché le acquisizioni del Fondo strategico italiano, al fine di comprendere se possano ritenersi un tentativo di "nuova" politica industriale.

Gruppo di ricerca: Marco Macchia (coordinatore), Andrea Averardi, Davide Colaccino, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Le società a partecipazione statale*, a cura di M. Macchia, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2015.

3.3.9 La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato

Lo studio ha ad oggetto la c.d. "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, espressione generalmente utilizzata nel linguaggio corrente per indicare l'apposizione di un bollino da parte del Ragioniere generale dello Stato su determinati atti normativi adottati a livello nazionale. Né la Costituzione, né la legge, né altra fonte contiene riferimenti a una tale espressione. Soltanto pochi addetti ai lavori conoscono esattamente in cosa consiste e come funziona questa pratica, mentre quasi nessuno ha mai dedicato uno specifico approfondimento scientifico ai caratteri e al valore di una tale attività. Del resto, la bollinatura è soltanto un termine tecnico, tramandato da generazioni di impiegati pubblici succedutesi negli uffici di via XX Settembre, da tempi ormai imprevedibili.

Muovendo dall'alone di "mistero" che circonda la definizione e la pratica della "bollinatura", l'indagine, svolta anche "sul campo", intende approfondire le origini e il significato profondo di tale prassi. A tale fine, è necessario partire da molto lontano, collegandosi all'evoluzione storica del ruolo della Ragioneria generale dello Stato, a partire dalla sua istituzione nel 1869, e alla contestuale affermazione del principio generale della copertura finanziaria delle leggi di spesa. L'indagine, quindi, analizza l'evoluzione della disciplina, identificando i parametri tecnici sulla base dei quali viene svolta tale attività, ricostruendo analiticamente le singole fasi della procedura, evidenziando gli effetti giuridici derivanti dalla stessa. Segue l'analisi dell'efficacia della bollinatura, valutata alla luce dei principali controlli svolti. Infine, l'indagine si interroga sul valore della bollinatura nel sistema amministrativo italiano, riportando alcune riflessioni conclusive.

Gruppo di ricerca: Elisa D'Alterio.

Pubblicazione: *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, di E. D'Alterio, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2017.

3.3.10 L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto

Dal dicembre 2016 anche in Italia, come in molte altre democrazie liberali, chiunque può accedere ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni senza dover dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. Con l'introduzione di questo principio di "vera" accessibilità totale, il c.d. modello Foia (*Freedom of information act*) è stato trapiantato in Italia, riallineando il nostro ordinamento allo standard europeo e internazionale.

La recente esperienza italiana in materia di accesso civico generalizzato è posta a raffronto con l'esperienza di altri sette ordinamenti nazionali (Canada, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti e Svezia) e dell'Unione europea. L'analisi della legislazione sull'accesso e sulla sua attuazione in quegli ordinamenti consente di valutare la disciplina italiana nella giusta prospettiva e di evidenziare i principali tratti distintivi e quelli problematici dell'esperienza italiana. Il primo riguarda l'aspetto temporale e mostra il ritardo con cui l'Italia si è uniformata alla tendenza descritta. Un secondo tratto dell'esperienza italiana riguarda il valore assegnato al principio della trasparenza amministrativa: in generale, in vari ordinamenti occidentali si assiste a una sorta di processo di "costituzionalizzazione" del *right to know*, ma tale processo in Italia appare in mezzo al guado. Il terzo aspetto concerne una peculiarità tutta italiana, rappresentata dalla stratificazione delle diverse tipologie di accesso, che acuisce l'incertezza e il rischio che il regime dell'accesso sia rimesso alle scelte delle singole amministrazioni. Un quarto problema italiano riguarda l'ambito delle eccezioni alla regola dell'accesso, ma, diversamente da quanto alcuni ritengono, esso non attiene alla loro formulazione legislativa, mutuata dal regolamento n. 1049 del 2001 dell'Unione europea e corrispondente allo standard degli altri ordinamenti europei, bensì alla loro applicazione amministrativa. Un quinto aspetto problematico emerge dalla comparazione: l'elevato grado di frammentazione funzionale che connota la fase di attuazione della normativa italiana, con quattro autorità diverse chiamate a dare esecuzione alla normativa.

I contributi della ricerca dimostrano che questa disciplina richiede adempimenti complessi, amministrazioni efficienti, giudici disposti a sganciarsi dai tradizionali modelli di tutela e ad abbandonare principi che il legislatore ha voluto superare. È dalla capacità delle une e degli altri di aderirvi e farlo proprio che dipenderanno le fortune della disciplina italiana sull'accesso civico generalizzato.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella e Mario Savino (*coordinatori*), Francesco Giovanni Albisinni, Lorenzo Carbonara, Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Giulia Dimitrio, Mario Filice, Alfredo Moliterni, Ippolito Piazza, Giuseppe Sciascia.

Pubblicazione: *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, a cura di B.G. Mattarella e M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2018.

3.4 Gli osservatori

Nell'ottica di promuovere e svolgere le ricerche su basi empiriche, l'Irpa finanzia l'attività dell'Osservatorio di analisi di impatto della regolazione e dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni. Nel 2019 si è aggiunto un Osservatorio sullo Stato Digitale, concepito al fine di analizzare le importanti trasformazioni in atto sul piano dell'innovazione.

3.4.1 L'Osservatorio sullo Stato digitale

Ideato nel 2019 da Luisa Torchia con Bruno Carotti, Marco Macchia e Gianluca Sgueo, l'Osservatorio mira all'analisi di un tema attualissimo, quale l'uso delle tecnologie da parte delle amministrazioni e l'impatto di queste sui rapporti con i cittadini, in termini di prestazioni e di giustizia.

Il dibattito sulla diffusione della tecnologia e dei suoi effetti si va sviluppando in tutti i paesi e ha ad oggetto molti profili diversi, dal ruolo delle piattaforme nella vita sociale e politica agli inediti problemi posti dalla tutela della *privacy* sulle medesime piattaforme, dall'utilizzo dei *big data* per costruire meccanismi di decisione e di giudizio alla attivazione

di nuovi meccanismi di partecipazione. È facile prevedere che l'"incontro" fra tecnologia e diritto si svilupperà sempre più nel futuro prossimo e porterà sia alla estensione a territori nuovi di strumenti e regole già esistenti, sia allo sviluppo di nuove regole e nuovi strumenti.

L'Osservatorio raccoglie contributi in materia e contiene approfondimenti, commenti e recensioni su materiali relativi al rapporto tra il diritto, specialmente il diritto pubblico e il diritto amministrativo, e l'evoluzione digitale.

L'Osservatorio è coordinato da Luisa Torchia, Gianluca Sgueo, Bruno Carotti e Marco Macchia.

Il Comitato di Redazione è composto da Bruno Carotti, Paolo Clarizia e Valerio Bontempi. La redazione *web* è coordinata da Giuseppe Sciascia, con il supporto di Camilla Ramotti, Marianna Mazzarella e Patrizio Rubecchini. I partecipanti sono, oltre ai ricercatori menzionati, Andrea Averardi, Benedetta Barmann, Sveva Del Gatto, Giulio Vesperini.

I post sono concepiti con un approccio fruibile e orientato alle prassi più comuni, anche di Paesi; sono volti a temi di stringente attualità, così inserendosi nell'ampio filone del dibattito pubblico dell'Irpa. I materiali sono pubblicati su una apposita sezione del sito dell'Istituto e diffusi attraverso i principali *social network* (Facebook, Twitter, LinkedIn).

3.4.2 L'Osservatorio di analisi d'impatto della regolazione (Osservatorio Air)

L'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione (Osservatorio Air) è nato nel 2009 sulla base di una convenzione stipulata tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope". La convenzione tra i due atenei è stata rinnovata nel 2016. A partire dal 2013 l'Osservatorio si è costituito in associazione e nel 2016 esso è entrato a far parte dell'*International Institute of Administrative Sciences* (Iias). L'obiettivo dell'Osservatorio è quello di esaminare, con cadenza periodica, le tematiche della qualità della regolazio-

ne, con particolare riferimento all'impiego dell'analisi di impatto della regolazione (Air) e della verifica di impatto della regolazione (Vir) da parte delle amministrazioni italiane. L'esperienza italiana viene indagata in prospettiva comparata prestando particolare attenzione all'evoluzione dell'agenda europea in materia di qualità della regolazione. Dal 2011 è istituita una selezione per individuare le migliori tesi di laurea magistrale aventi ad oggetto gli strumenti per valutare gli effetti della regolazione, con particolare riguardo all'Air, alla Vir nonché alle procedure di *notice and comment* associate ad atti di regolazione. Le tesi selezionate sono pubblicate sul sito internet dell'Osservatorio. A partire dal 2014 l'Osservatorio cura la pubblicazione di un *Annuario* e, ora, cura una *Rassegna trimestrale* sottoscritta dalle principali autorità indipendenti di regolazione, i cui contributi sono sottoposti alla valutazione preventiva di un comitato di *referee*.

L'Osservatorio è dotato di un Comitato scientifico presieduto dal Claudio Radaelli (*University College London*) e composto anche da esperti internazionali. Tra le varie attività, a partire dal 2017 il Comitato scientifico cura l'organizzazione di *workshop* annuali dedicati alla discussione dei temi più attuali della ricerca in materia di qualità della regolazione. L'Osservatorio, oltre a un proprio sito (www.osservatorioair.it), dispone di profili social su *Twitter* e *Facebook*.

3.4.3 L'Osservatorio sulle esternalizzazioni

L'Osservatorio sulle esternalizzazioni, che ha operato fino al 2013, era finalizzato a monitorare e analizzare le esperienze in atto ai diversi livelli di governo, evidenziandone peculiarità e criticità, anche mediante lo studio delle esperienze straniere. Infine, attraverso l'Osservatorio si è inteso offrire un significativo supporto alle amministrazioni nella scelta di esternalizzare alcune attività o la gestione di alcuni servizi.

L'attività dell'Osservatorio si è sviluppata in tre ambiti principali: 1) le attività di ricerca e studio sui processi di esternalizzazione in atto nel nostro ordinamento e in altri Paesi, curando ricerche su aree tematiche differenziate; 2) l'organizzazione di eventi annuali (convegni, seminari, conferenze); 3)

la comunicazione e la diffusione delle esperienze, ora confluite nell'Irpa "*umbrella*". Dal 2007 al 2011, l'Osservatorio ha altresì elaborato un Rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni. I riferimenti e i contenuti sono riportati all'interno delle pubblicazioni dell'Irpa (infra, Cap. 6). All'Osservatorio hanno partecipato: D. Agus, A. Albanesi, M. Calaresu, E. D'Alterio, M. De Rosa, F. Di Cristina, E. Di Loreto, C. Lacava, L. Fossile, A. Fortini, P. Manzione, C. Mari, G. Mazzantini, G. Oliva, C. Pavarini, I. Pucci, S. Simone, L. Zanarini.

I materiali dell'Osservatorio sono stati integralmente inseriti all'interno del sito dell'Irpa da Bruno Carotti, a fini di conservazione e possibile futuro riuso.

3.5 Le Irpa Lectures

All'inizio del 2011 l'Irpa ha dato avvio ad una serie di incontri annuali in cui studiosi stranieri di fama internazionale presentano e discutono i loro lavori di maggior rilievo. Nel primo incontro, Bruce Ackerman, dell'Università di Yale, ha illustrato i recenti sviluppi dell'organizzazione e delle prassi costituzionali degli Stati Uniti d'America, oggetto del suo ultimo libro *The Decline and Fall of the American Republic* (Harvard UP, 2010). Quindi, Martin Loughlin (London School of Economics), ha parlato dell'ordinamento inglese discutendo sui volumi *Foundations of Public Law* (OUP, 2010) e *The Twilight of Constitutionalism?*, in curatela con P. Dobner (OUP, 2010).

Nel 2012, Jean Bernard Auby (Science Po, Paris), ha trattato il tema La città come futuro del diritto pubblico. Nel 2013 si sono tenute tre *lectures*: J.H.H. Weiler (NYU University School of Law), ha parlato di *Il metodo del diritto pubblico comparato*; Jane B. Stewart e Richard B. Stewart hanno analizzato il tema *Nuclear Waste: The US Experience on Addressing a Worldwide Problem*; Armin von Bogdandy è intervenuto sul tema La scienza giuspubblicistica nello spazio giuridico europeo: sfide e prospettive. Nel 2014, J.A. Robinson (Harvard University), ha trattato l'argomento *Why Nations Fail?*. Nel 2015, Eyal Benvenisti (Tel Aviv University), ha discusso *The law of global governance*, Eberhard Schmidt-Aßmann ha trattato la *Doctrinal scholarship and practical*

jurisprudence in modern administrative law, mentre Jerry L. Mashaw, infine, ha presentato il volume *Creating the Administrative Constitution. The Lost One Hundred Years of American Administrative Law*.

3.6 Gli Irpa Lunch

Gli Irpa Lunch sono incontri mensili dedicati alla discussione e all'approfondimento dei temi di ricerca che impegnano i soci dell'Istituto, hanno luogo generalmente all'ora di pranzo. La partecipazione a questi incontri avviene su specifico invito ed è estesa, oltre che ai soci, ai collaboratori dell'Istituto. L'obiettivo è duplice: per un verso, garantire all'Istituto una periodica occasione di riunione e valutazione del lavoro individuale e collettivo svolto dai singoli soci e dai gruppi; per l'altro offrire a questi ultimi l'opportunità di un confronto sui problemi, sui metodi e sui risultati non definitivi di ricerche ancora in corso, e di ricevere suggerimenti, commenti e indicazioni utili a sviluppare e migliorare il lavoro. La trattazione delle caratteristiche e dei risultati delle ricerche è organizzata da ciascun relatore, il quale provvede a fornire i partecipanti di un riepilogo espositivo e dei materiali utili alla discussione e all'approfondimento del tema.

Nel 2009 gli Irpa Lunch sono stati dedicati alla discussione delle ricerche condotte da Giulio Napolitano ("La crisi economica e l'intervento degli Stati"), Valentina Volpe ("Exporting Democracy"), Gianluca Sgueo ("From Networks, Through Networks, Beyond Networks"), Benedetto Cimino ("Mutuo riconoscimento e norme tecniche"), Elisabetta Morlino ("Gli appalti delle organizzazioni internazionali"), Elisa D'Alterio ("La «judicial comity»"), Luigi Fiorentino ("Verso un nuovo modello di contabilità pubblica"). Nel 2010, hanno discusso Lorenzo Casini ("Ordinamenti sportivi e sistemi amministrativi globali"), Martina Conticelli ("Privato e pubblico in Sanità"), Sveva Del Gatto ("Il metodo aperto di coordinamento"), Maurizia De Bellis ("La regolazione globale dei mercati finanziari"), Marco Macchia ("Il controllo nazionale

e internazionale sull'illegittimità derivante da violazione di norme europee e globali"), Aldo Sandulli ("La scienza del diritto amministrativo in Italia"), Mario Savino ("Ordine pubblico e libertà degli stranieri"). Nel 2011, hanno presentato la propria indagine Alessandro Natalini ("Il «Performance Management» nel Regno Unito"), Hilde Caroli Casavola ("La globalizzazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni"), Edoardo Chiti ("L'amministrazione della chiesa cattolica romana: un'introduzione"), Mario Pilade Chiti ("Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona"), Benedetto Brancoli Busdraghi ("Intervento pubblico e concorrenza nella costruzione delle reti di comunicazione elettronica di prossima generazione") e Sabino Casese ("Fare l'Italia per costituirlo poi. Le continuità dello Stato"), Elisa D'Alterio, Bruno Carotti e Tiziana Testoni ("La qualità dei servizi pubblici"). Nel 2012, sono intervenuti Matteo Gnes ("I privilegi dello Stato debitore"), Bernardo Giorgio Mattarella ("La regolazione dei giochi e delle scommesse"), e si è tenuta una discussione comune sia sul bando europeo "Delegating State", che sui progetti Irpa-Sspa relativi a tre ricerche in tema di politica e amministrazione, procedimento amministrativo e controlli. Nel 2013, Richard B. Stewart ha discusso il libro di Jerry Mashaw, "Creating the Administrative Law Constitution: the Lost One Hundred Years of American Administrative Law". Nel 2014, hanno presentato temi di ricerca Martina de Lucia ("Il ruolo del G20 nella governance economica globale") e Lorenzo Saltari, con Andrea Altieri, Bruno Carotti, Martina Conticelli, Fabio Di Cristina, Chiara Di Seri, A. Tonetti ("La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni"). Nel 2015, sono intervenuti Guido Melis ("Fare lo Stato per fare gli italiani"), Lorenzo Casini, Marco Macchia, Lorenzo Saltari ("Venti anni di politica e amministrazione in Italia"), Carlo Cottarelli ("La lista della spesa"). Nel 2016, Luigi Fiorentino ("La riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla luce della riforma Madia"), Marco Pacini

("Il coordinamento pubblico. Temi e problemi"), Lorenzo Saltari e Alessandra Salvato ("Verso una disciplina del procedimento amministrativo europeo?"), Mario Savino ("La crisi dei migranti tra Italia e Unione europea"), Gianluca Sgueo, "Le strategie di gamification dei regolatori globali"), Ko-standin Peci ("Diritti procedurali e abuso di posizione dominante"), Andrea Averardi, Luca Natalucci, Nicola Posteraro, Valerio Turchini ("La rappresentanza degli interessi"), Elisabetta Morlino ("Amministrare l'ambiente"). Nel 2017, hanno presentato i propri lavori Flaminia Ielo ("Il governo delle società a partecipazione statale"), Benedetta Barmann ("I procedimenti sanzionatori nei mercati finanziari"), Monia Impinna ("La lotta al climate change: il modello europeo e quello statunitense a confronto"), Andrea Averardi, Fabio Di Cristina e Susanna Screpanti ("Lo Stato promotore"), Maurizia De Bellis ("Le ispezioni amministrative"). Nel 2018, infine, Giorgio Mocavini ("Il prezzo del consenso. Il ruolo delle compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio"), Maria Stella Bonomi ("La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali"), Sveva Del Gatto ("Potere pubblico e iniziativa di impresa"), i limiti pubblicistici all'attività di impresa), Lorenzo Carbonara ("La ricerca del consenso sulle opere di rilevante impatto ambientale. Analisi comparata").

3.7 Il ritiro annuale

Dal 2011 l'Irpa organizza un incontro annuale riservato ai soci della durata di due giorni dedicato alla discussione di un tema scientifico o di attualità. Il primo di tali incontri si è svolto nei giorni 14 e 15 ottobre di quell'anno, presso il monastero dei Benedettini a Subiaco, e sono stati oggetto di discussione i temi dello studio del diritto amministrativo, del federalismo e l'organizzazione centrale dello Stato, le società e i servizi pubblici locali dopo il referendum, e l'intervento pubblico dopo la crisi del 2009. Il secondo incontro si è tenuto il 12 e 13 ottobre 2012, ancora una volta presso il monastero dei Benedettini a Subiaco e si è parlato di diritto come scienza sociale, democrazia, ruolo del Ministero dell'economia nel processo decisionale governativo. Dal 2013 (18 e 19

ottobre) gli incontri si tengono a Sutri, presso il Golf Nazionale; in quell'anno, si è discusso di giustizia amministrativa. Nel 2014 (24 e 25 ottobre), si è parlato di riforma delle pubbliche amministrazioni e dei poteri locali in Italia e in Francia, ed è stato discusso il lavoro di Guido Calabresi. Nel 2015 (23 e 24 ottobre), si è discusso sul futuro dell'Istituto, dei risultati del seminario "Public law in an uncertain world" e dell'assetto delle città. Nel 2016 (21 e 22 ottobre), si è discusso di crisi di legittimazione dello stato amministrativo negli Stati Uniti, di amministrazione europea, dirigenza amministrativa e regime delle concessioni. Nel 2017 (20 e 21 ottobre), di Intelligenza artificiale e istituzioni, dell'amministrazione statunitense, dell'organizzazione e funzionamento della Presidenza del Consiglio, della 'nuova' conferenza di servizi alla prova della prima attuazione. Nel 2018 (19 e 20 ottobre), si è trattato di evoluzione dell'amministrazione presidenziale e trasformazioni del diritto amministrativo negli Stati Uniti, di crisi della democrazia e diffusione del populismo in Europa, di pubblica amministrazione in Italia ai tempi del populismo, di intervento pubblico, nazionalizzazione, revisione unilaterale delle concessioni, retorica dei beni pubblici e di riforme amministrative in materia di pubblico impiego. Nel 2019 (22 e 23 ottobre), il tema della digitalizzazione e delle sfide delle amministrazioni pubbliche e di riforma della scuola. Per il 2020 l'incontro è stato rinviato a causa della pandemia.

**Le attività didattiche
e la formazione
dei giovani ricercatori**

4. Le attività didattiche e la formazione dei giovani ricercatori

4.1 Conoscere per diffondere

Le attività di formazione costituiscono uno degli obiettivi principali dell'Istituto, da sempre impegnato a diffondere le conoscenze di settore, il metodo di ricerca, i risultati raggiunti, con uno sguardo alla preparazione delle fasce più giovani di ricercatori e studiosi. Di seguito sono riportate le principali attività riconducibili a quest'area.

4.2 I seminari annuali

Sabino Cassese ha svolto, dal 2007 al 2010, tre cicli di seminari finalizzati ad illustrare le più rilevanti trasformazioni del diritto amministrativo globale, europeo e nazionale. La partecipazione ai seminari è stata garantita ad un pubblico eterogeneo ed ha impegnato a discutere di materiali precedentemente assegnati, specialmente di natura giurisprudenziale e casistica. Nel 2007, il tema degli incontri *"La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche"* è originato dalla constatazione che le norme sulle principali decisioni pubbliche delle democrazie contengono specifici istituti di partecipazione dei privati che determinano la rinuncia, da parte dell'amministrazione, all'esclusività dei suoi poteri ed il corretto bilanciamento delle esigenze di efficacia, autoritarietà e giustizia della *"puissance publique"*. I seminari sono stati dedicati all'esame di alcuni modelli statali di partecipazione (Francia, Stati Uniti, Regno Unito), di uno sovranazionale (Unione Europea) e di determinati *global regulatory regimes*. Nel 2008, il ciclo di seminari, intitolato *"Quando gli ordinamenti giuridici si scontrano. Dal dialogo alla cooperazione tra i giudici"*, ha evidenziato alcune tendenze del diritto globale. La diluizione della sovranità statale ed il pluralismo dei pubblici poteri, così come la sovrapposizione a quello nazionale di più ordinamenti ultrastatali, determinano la necessità per gli Stati di affrontare problemi i cui effetti sono spesso globali. Le lezioni han-

no approfondito in che misura le Corti contribuiscono all'emersione di sistemi più o meno stabili di collegamento o rinvio tra di esse. Nel 2010, i seminari sul tema *"In nome del popolo o della Costituzione?"* hanno avuto ad oggetto un aspetto fondamentale del moderno costituzionalismo, ossia l'affermazione e lo sviluppo delle Corti costituzionali. Lo sviluppo della giustizia costituzionale è stato indagato sotto molteplici aspetti, dal peso crescente delle Corti costituzionali alla moderna configurazione della giustizia costituzionale, fino all'analisi di casi paradigmatici.

4.3 Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada)

Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada) è un vero e proprio *training course*, strutturato in modo da offrire ai partecipanti la possibilità di perfezionare o aggiornare la conoscenza del diritto e delle scienze amministrative. Finora si sono tenute tre edizioni. La prima edizione, tenutasi nel 2008, ha avuto ad oggetto le riforme dell'organizzazione amministrativa (Claudio Franchini), le autorità indipendenti (Mario Savino), l'accesso ai documenti amministrativi (Bernardo G. Mattarella), le comunicazioni elettroniche (Lorenzo Saltari), i controlli sull'amministrazione (Gaetano D'Auria), le esternalizzazioni (Luigi Fiorentino), la disciplina dei contratti pubblici (Angelo Mari), l'integrazione amministrativa europea (Edoardo Chiti), i servizi pubblici (Giulio Napolitano), la finanza pubblica a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (Rita Perez), i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali (Giulio Vesperini), la dirigenza ed il sistema dello *spoils system* (Stefano Battini), il diritto amministrativo e la Cedu (Giacinto della Cananea). La seconda edizione, del 2009, ampliata quanto a modalità di ingresso e tecnica di insegnamento, è stata costruita in sette moduli, per un totale di quaranta ore complessive. Il primo ha avuto ad oggetto gli interventi in materia di organizzazione amministrativa (Hilde Carli Casavola), le Regioni ed enti locali

(Giulio Vesperini), il "pacchetto Brunetta" ed il personale (Stefano Battini). Il secondo modulo ha affrontato i temi del federalismo fiscale (Rita Perez) e delle misure per fronteggiare la crisi finanziaria (Giulio Napolitano). Il terzo ha riguardato l'attività ed il procedimento (Bernardo G. Mattarella), il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa (Aldo Sandulli), i rapporti tra diritto amministrativo nazionale e sovranazionale (Marco Macchia), i poteri di urgenza (Matteo Gnes). Il quarto modulo ha avuto ad oggetto l'attività contrattuale della pubblica amministrazione (Elisa D'Alterio), le fonti in materia di contratti pubblici (Giacinto della Cananea), le esternalizzazioni (Luigi Fiorentino). Il quinto ha trattato la responsabilità (Luisa Torchia) e i controlli (cons. Gaetano D'Auria). Il sesto modulo è stato dedicato ai beni culturali (Lorenzo Casini), all'organizzazione universitaria (Angelo Mari), all'Agcm (Diego Agus), alle comunicazioni elettroniche (Lorenzo Saltari). Il settimo e ultimo modulo ha affrontato la regolazione globale dei mercati finanziari (Maurizia De Bellis) e la lotta al terrorismo (Mario Savino). La terza edizione si è tenuta nel 2016 ed è stata dedicata all'analisi della riforma della pubblica amministrazione, realizzata attraverso la legge delega n. 124/2015. In questo caso, si è seguita la strada di un vero e proprio corso di formazione, con iscritti ammessi a partecipare e la necessità di una quota di iscrizione. I sette incontri, tenuti presso l'Istituto Luigi Sturzo in Roma, hanno trattato la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni in Italia e all'estero (Bernardo G. Mattarella e Giulio Napolitano, 16 maggio), la semplificazione e nuovi strumenti normativi - Scia, silenzio assenso, conferenza di servizi (Giulio Vesperini e Alessandro Natalini, 23 maggio), la digitalizzazione della pa e la cittadinanza digitale (Bruno Carotti, 6 giugno), la riforma della dirigenza e del pubblico impiego (Stefano Battini, 20 giugno), la trasparenza e l'accesso (Mario Savino, 7 luglio), le società a partecipazione pubblica (Marco Macchia, 11 luglio), i servizi pubblici locali di interesse economico generale (Giuliano Fonderico, 14 luglio). Il calendario e il resoconto delle lezioni, nonché i materiali utilizzati, sono stati inseriti (in forma pro-

tetta), sul sito web, all'indirizzo www.Irpa.eu/cada-iii-2016/.

4.4 I Workshops

L'Irpa ha organizzato, tra il 2009 ed il 2010, quattro seminari di aggiornamento (*Workshop*) sugli aspetti di maggior rilievo del diritto amministrativo. I seminari hanno esaminato, in un'unica giornata di studio scandita da intervalli di circa trenta minuti, gli interventi di riforma, nonché le ultime pronunce giurisprudenziali sui vari temi rilevanti. I seminari, similmente al Cada, sono stati aperti a docenti, avvocati, cultori della materia, dottorandi, studiosi ed esperti, funzionari pubblici, a cui è stata chiesta la corresponsione di una quota di partecipazione, variabile a seconda che avessero già partecipato a precedenti iniziative formative dell'Istituto. Ogni seminario è stato accreditato presso l'Ordine degli Avvocati di Roma al fine del rilascio di crediti valevoli per la formazione professionale continua. I relatori degli incontri sono stati docenti e funzionari pubblici, alcuni dei quali soci dell'Istituto, o esperti dei temi di volta in volta trattati. Prima di ogni incontro è stato distribuito un programma delle lezioni, nonché del materiale didattico, e ad ogni incontro è seguito un dibattito tra i relatori ed i partecipanti.

Il primo *Workshop* (6 ottobre 2009) ha riguardato le modifiche apportate alla disciplina del procedimento amministrativo. Sono state valutate l'evoluzione della disciplina del procedimento (Aldo Sandulli), la disciplina del procedimento in rapporto a Regioni ed enti locali (Giulio Vesperini), le novità in tema di attività consultiva (Bernardo Argiolas), le semplificazioni in materia di conferenza di servizi (Tommaso Di Nitto), le semplificazioni ed i nuovi limiti in tema di dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso (Sveva del Gatto), le semplificazioni settoriali (Alessandro Natalini).

Il secondo *Workshop* (6 novembre 2009) è stato dedicato all'esame dell'impatto sulla disciplina del pubblico impiego del decreto attuativo della c.d. "legge Brunetta", con particolare riferimento alle conseguenze organizzative delle riforme, nonché a quelle sulla tutela giurisdizionale. Argomenti delle lezioni del seminario sono stati il sistema

delle fonti del pubblico impiego (Gaetano D'Auria), la disciplina della contrattazione collettiva e delle relazioni sindacali (Valerio Talamo), la disciplina delle progressioni professionali e della retribuzione incentivante (Benedetto Cimino), la disciplina della dirigenza pubblica (Stefano Battini), la responsabilità disciplinare (Bernardo G. Mattarella).

Il terzo *Workshop* (1 dicembre 2009) ha affrontato una delle più recenti riforme dei servizi pubblici locali. Il seminario è stato diviso in due distinte sezioni. Nella prima, è stata esaminata la disciplina generale dei servizi pubblici, con particolare riguardo alla sua evoluzione (Giulio Napolitano), alle modalità di affidamento, alle deroghe e ai regimi transitori (Giuseppe Piperata), all'*in house* e al nuovo ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Luigi Fiorentino), alle cessioni di quote e ai vincoli all'attività delle società affidatarie (Marco Dugato). Nella seconda, si è dato conto dell'ambito di applicazione della disciplina dei servizi pubblici e delle discipline speciali: acqua e rifiuti (Jacopo Bercelli), energia (Paolo Cirielli), trasporti (Lorenzo Saltari).

Il quarto *Workshop* (3 marzo 2010) ha seguito di poco la conclusione dei lavori della Commissione di esperti costituita presso il Consiglio di Stato per predisporre lo schema di *Codice del processo amministrativo*. Alcuni dei componenti della Commissione sono stati chiamati a relazionare su alcuni temi specifici. Tra questi, Luisa Torchia ha introdotto le tematiche del seminario, Alessandro Pajno ha trattato dei principi generali e delle ragioni della codificazione del processo amministrativo, Filippo Patroni Griffi ha affrontato i temi dell'efficienza e dell'effettività del processo amministrativo riformato, Marcello Clarich ha richiamato la disciplina delle azioni. Infine, Mario Pilade Chiti è intervenuto sulla disciplina delle impugnazioni nel processo amministrativo.

4.5 Il corso di formazione per il personale degli uffici di staff

L'Istituto ha collaborato con la Libera

Università Maria SS. Assunta (Lumsa) di Roma all'organizzazione di un ciclo formativo di lezioni rivolto al personale direttivo degli uffici di diretta collaborazione. Il corso, coordinato da Giulio Vesperini per l'Irpa, si è svolto tra i mesi di ottobre e novembre 2009.

4.6 Le borse di studio

L'Irpa mira alla formazione avanzata dei giovani studiosi più capaci. A tal fine, l'Istituto bandisce borse di studio annuali per compiere ricerche a tempo pieno in diritto amministrativo e scienze amministrative. Le borse sono finanziate da soggetti privati e permettono a giovani studiosi di perfezionarsi e di svolgere attività di ricerca in vista di una possibile pubblicazione a carattere scientifico. L'assegnazione delle borse segue criteri di trasparenza e di merito: una commissione appositamente costituita valuta i titoli di studio, le esperienze maturate, la conoscenza di una o più lingue straniere, le pubblicazioni e la partecipazione ad attività di ricerca.

L'Istituto ha bandito ed assegnato, dal 2006 al 2019, otto borse di studio. Si segnala, tra queste, quella bandita nel 2013, dedicata alla memoria di Elisabetta Diamanti, studiosa di diritto amministrativo e dottore di ricerca, che ha svolto le sue attività di ricerca negli anni Novanta presso la cattedra di diritto amministrativo del Professor Sabino Cassese nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza.

05

Le relazioni con la comunità scientifica

5. Le relazioni con la comunità scientifica

5.1 I rapporti con le università e con altre istituzioni italiane e internazionali

L'Irpa intrattiene stabili rapporti di collaborazione con la *New York University School of Law* (in particolare, con l'*Institute of International Law and Justice* - Iilj, con l'*Hauser Global Law School Program* e con l'*Institut d'études politiques de Paris* (Sciences Po, soprattutto con la *Chaire Mutations de L'Action Publique et du Droit Public*, Madp). Si aggiungono le collaborazioni con l'*Asia Link Project on Public Procurement* e l'*European Public Law Organization* (Epl). Tali rapporti consistono in progetti di ricerca d'interesse comune, in incontri periodici, cicli di lezioni e seminari.

Tra le istituzioni italiane, l'Irpa collabora con vari istituti pubblici e fondazioni private, fra cui la Banca d'Italia, la Compagnia San Paolo, la Fondazione Adriano Olivetti, la Fondazione Vodafone Italia, la Fondazione Cariplo, la Fondazione di Venezia e quelle del Monte dei Paschi di Siena, del Monte di Bologna e Ravenna, e della Cassa di risparmio di Alessandria.

5.2 Conferenze e convegni

Dalla sua istituzione l'Irpa ha organizzato numerosissimi incontri, a partire dai primi seminari dedicati a *The Effects of Globalization on Domestic Law* e *La scienza del diritto amministrativo in Italia nella seconda metà del XX secolo*. Numerose le ricerche - e i loro prodotti - presentati, da *La globalizzazione dei beni culturali* (14 giugno 2011), a *La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni* (23 ottobre 2014), fino a *Il Big Bang della trasparenza* (23 giugno 2015).

Da segnalare il Convegno del 20 ottobre 2015, destinato a celebrare gli 80 anni del Maestro, all'Università di Roma Tre, in un convegno intitolato "*Il mondo nuovo del diritto*", organizzato dall'ateneo romano insieme con le università di Tor Vergata, La Tuscia di Viterbo e Suor Orsola Benincasa di Napoli e con l'Irpa. Si

aggiungono "*I nodi della pubblica amministrazione*" (5 maggio 2016), la "*Prima Conferenza sull'anno nuovo del diritto*" (6 febbraio 2017), la presentazione del volume "*La Svolta*" (21 febbraio 2019), "*La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi*" (3 aprile 2019), "*Che cosa resta della PA*" (7 maggio 2019), in presentazione di una ricerca collettiva per la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.

Il 18 febbraio 2020, presso la sede dell'Irpa, si è tenuta la presentazione del volume, frutto di una ricerca Irpa, *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, edito da Editoriale Scientifica e curato da Marco Macchia.

In ambito internazionale, molti gli eventi organizzati, come la conferenza "*Practical Legal Problems of International Organizations. A Global Administrative Law Perspective on Public/Private Partnerships, Accountability, and Human Rights*" (20-21 marzo 2009), il seminario "*The New Public Law in a Global (Dis)Order – A Perspective from Italy*" (New York, 19-20 settembre 2010), la conferenza "*Public law in an uncertain world*" (10 aprile 2015).

5.3 Viterbo Gal Seminars Series

Il fenomeno della globalizzazione giuridica ha determinato lo sviluppo di complesse regolazioni di settore, che spaziano dal commercio dei beni all'uso dei mari, alla protezione ambientale. L'Irpa ha contribuito in modo significativo allo sviluppo di tali studi, organizzando ogni anno il Viterbo Gal Seminar.

La serie dei seminari sul "*Global Administrative Law*" è stata volta a promuovere l'analisi e la discussione dei fenomeni emergenti e dei problemi giuridici connessi nella prospettiva del diritto amministrativo globale. È stato anche istituito un premio speciale al lavoro più apprezzato (*Premio Cassese-Stewart*).

Il Seminario si è svolto di regola in due giornate, nella prima metà di giugno, principalmente presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Tuscia di Viterbo, a seguito di una call

for papers. Gli incontri si sono tenuti nei giorni 10-11 giugno 2005, 9-10 giugno 2006, 15-16 giugno 2007, 13-14 giugno 2008, 12-13 giugno 2009, 11-12 giugno 2010 e 10-11 giugno 2011, 15-16 giugno 2012, 13-14 giugno 2013 e, infine, 12-13 giugno 2014.

Gli argomenti trattati sono stati i seguenti: *Global Administrative Law and Global Governance* (2005); *Accountability within the Global Context* (2006); *Participation of Private Actors in Global Administrative Law* (2007); *Global Administrative Law: From Fragmentation to Unity?* (2008); *Legality Review in the Global Administrative Space* (2009); *The Financial Crisis and the Global Regulatory Governance* (2010); *Private and Private-Public Regulation: Global Administrative Dimensions* (2011); *Indicators as a Technology of Global Governance* (2012); *Inter-Institutional Relations in Global Law and Governance* (2013); *Law and Global Governance of Development* (2014).

Nelle dieci edizioni dei *Viterbo Gal Seminars* studiosi italiani e stranieri e numerosi soci dell'Irpa hanno condiviso l'esperienza degli incontri. In particolare, vi hanno partecipato in qualità di *discussant* e di relatori, Kenneth W. Abbott, Susan Rose-Ackerman, Padideh Ala'i, Araya K. Araya, Amedeo Arena, Christiane Arndt, Dionysia-Theodora Avgerinopoulou, Tinenji Banda, Alessandra Battaglia, Stefano Battini, Mariangela Benedetti, Ayelet Berman, Alberto Biasco, Jimena Blumenkron, Clémentine Bories, Maciej Borowicz, Dario Bevilacqua, Nehal Bhuta, Qingxiu Bu, Gian Luca Burci, Bruno Carotti, Marta Cartabia, Elisabetta Cervone, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Raphaël Chetrit, Edoardo Chiti, Mariarita Circi, Marcello Clarich, Ariel Colonos, Martina Conticelli, Sarah Dadush, Benjamin Dalle, Phillip Dann, Kevin Davis, Marta D'Auria, Mario Viola de Azevedo Cunha, Deval Desai, Steven Dewulf, Maurizia De Bellis, Franz Christian Ebert, José Angelo Estrella Faria, Tiago Fidalgo de Freitas, Georgios Dimitropoulos, Adrian Di Giovanni, Larisa Dragomir, Stéphanie Dragon, Laurence Dubin, Emma Dunlop, Nikhil Dutta, Sébastien Duyck, Treasa Dunworth, Bertrand du Marais, Sergio Fabbrini, Angelina Fisher, Knut Fournier, Edouard Froma-

geau, Carlos Iván Fuentes, Ching-Fu Lin, David Gartner, Samir R. Ghandi, Markus Glaser, Matthias Goldmann, Agnieszka Janiczuk Gorywoda, Jessica F. Greene, Marie Guimezanes, Thomas N. Hale, Swee Leng Harris, Nicole Hassoun, David T. Hofisi, Erica Hovani, Marta Infantino, Vyoma Jha, Niamh Kinchin, Benedict Kingsbury, Maciej Kisilowski, Giedre Jokubauskaite, Rui Tavares Lanceiro, Andrej Lang, Florencia D. Lebensohn, David Livshiz, Marco Macchia, Euan MacDonald, Mikael Rask Madsen, Maninder Malli, Barbara Marchetti, Rutsel S.J. Martha, Chiara Martini, Joana Mendes, Xinhao Miao, Giulio Napolitano, David Nelken, Gülen Newton, Rozen Noggellou, Chiara Orlandini, Didier Pacquée, Martins Paporinskis, Luisa Perrotti, Maria Angelica Prada Uribe, Alessandra Quarta, Michael Riegner, Peter Robson, Charles Roger, David Rossati, Martha Rutsel, Amparo Salvador, Melanie Samson, Mario Savino, Myriam Seen, Stephan Schill, Eran Shamir-Borer, Rebecca Schmidt, Gianluca Sgueo, Karen B. Sigmond, Maria Cecilia da Silva Oliveira, Richard B. Stewart, Dilianna Stoyanova, Ming-Sung Kwo, Catherine Sweetser, Eelco Szabó, Luisa Torchia, Giulio Tremonti, Zoltán Turbék, Gaby Umbach, Rene Urueña, Ventsislav Velikof, Ingo Venzke, Giulio Vesperini, Blake Y.C. Wang, Denise Teo Wei Lin, Chien-Heui Wu, Cheah Wui Ling, Michael Akomaye Yanou, David Zaring, Yinling Zhou, Asta Zokaityte.

Ulteriori informazioni su convegni, seminari e incontri di studio sui temi del diritto amministrativo globale, nonché sui *papers* pubblicati su riviste e *on line*, possono essere facilmente reperite nella sezione "Diritto globale" del sito web, alla pagina Gal Seminars.

5.4 Le visite di studiosi stranieri

Dal 2005 l'Irpa invita studiosi stranieri interessati alle attività di ricerca e di formazione promosse dall'Istituto, a trascorrere brevi periodi di soggiorno a Roma. Dal 2011, inoltre, le *Irpa Lectures* ospitano giuristi, politologi, economisti e sociologi stranieri di fama internazionale.

5.5 Gli studi dei soci Irpa presso istituzioni estere

L'impegno attivo nella ricerca comporta svolgere regolarmente i propri studi anche presso atenei stranieri e centri esteri, per un più ampio confronto sulle proprie indagini. I periodi di studio sono svolti autonomamente o nell'ambito di attività di ricerca strutturate in progetti o *fellowship*, con durata media di quattro-sei mesi.

Tra gli atenei maggiormente "visitati" dai soci e collaboratori dell'Istituto, si annoverano l'*Institut d'Etudes Politiques* di Parigi, il *Nuffield College* di Oxford (presso il quale alcuni soci sono stati *Jemolo Fellow*), il *St. John's College* di Cambridge, l'Università *Johann Wolfgang Goethe* di Francoforte, il *Max Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg, la *London School of Economics*, l'Università di Harvard, l'Università di Yale, l'Università di Princeton, l'Università della California a *Berkeley*, l'Accademia di diritto pubblico europeo presso l'Università di Atene (presso la quale alcuni soci hanno ottenuto il diploma in diritto pubblico europeo), la *New York University*, l'Università di Oxford, la *Georgetown University*, l'Università di Parigi II, l'*Interdisciplinary Center* ad Herzliya, Israele.

5.6 Icon-S

L'Irpa ha uno strettissimo legame con la Società Internazionale di Diritto Pubblico (*International Society of Public Law*, Icon-S). L'iniziativa è emersa dal Comitato editoriale dell'*International Journal of Constitutional Law* (dell'Icon), di cui fanno parte anche Sabino Cassese e Lorenzo Casini. Icon-S è stata ufficialmente lanciata in occasione di un Convegno Inaugurale che si è svolto a Firenze dal 26 al 28 giugno 2014, con la sponsorizzazione dell'Istituto Universitario Europeo e della *New York University School of Law*. Si sono svolte sessioni plenarie con relatori, commentatori e discussioni a terra su temi che riflettono lo scopo della nuova associazione. Il *format* della Conferenza inaugurale è stato replicato negli incontri

annuali tenutisi a New York (2015), Berlino (2016), Copenhagen (2017), Hong Kong (2018) e Santiago del Cile (2019). Tali eventi hanno favorito sia la crescita della Società - che conta oltre 1.000 membri attivi - sia l'istituzione di capitoli regionali e nazionali.

Icon-S dispone di un sito web, dove è anche possibile registrarsi agli eventi. Particolare attenzione è prestata al sostegno e all'incoraggiamento dei giovani studiosi. L'*Italian Chapter* dell'Associazione intende gettare un ponte tra studiosi italiani e internazionali, promuovendo l'analisi incrociata tra i diversi rami del diritto pubblico e, in particolare, tra il diritto costituzionale, amministrativo, penale, europeo e internazionale. Tra i fondatori di tale sezione, vi sono numerosi soci Irpa. L'elenco completo comprende Marta Carabia, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Marco D'Alberti, Daria de Pretis, Nicola Lupo, Giulio Napolitano, Cesare Pinelli, Nicola Selvaggi, Andrea Simoncini, Diletta Tega, Luisa Torchia. Il General Council annovera Giuliano Amato, Adelina Adinolfi, Carla Barbati, Benedetta Barbisan, Vittoria Barsotti, Stefano Battini, Roberto Bin, Mia Caielli, Donatella Campus, Beniamino Caravita, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Marco D'Alberti, Daria de Pretis, Giacinto della Cananea, Mariavaleria del Tufo, Chiara Favilli, Carlo Fusaro, Michele Graziadei, Tania Groppi, Elisabetta Lamarque, Massimo Luciani, Luca Luparia, Nicola Lupo, Barbara Marchetti, Roberto Mastroianni, Bernardo Giorgio Mattarella, Antonella Meniconi, Andrea Morrone, Stefania Ninatti, Irene Papa, Cesare Pinelli, Oreste Pollicino, Nicola Selvaggi, Paola Severino, Gaetano Silvestri, Andrea Simoncini, Antonello Tancredi, Diletta Tega, Luisa Torchia, Francesco Vigant, Lorenza Violini.

06

Le pubblicazioni

6. Le pubblicazioni

6.1 I volumi

Tra il 2004 ed il 2019, i soci dell'Irpa sono stati impegnati in numerosissime ricerche, come ampiamente illustrato. La maggior parte di quelle concluse hanno consentito la pubblicazione collettive di quaranta volumi a carattere scientifico (comprensivi di centinaia di contributi), e una serie considerevole di articoli e saggi su riviste. Le altre pubblicazioni dei soci nello stesso periodo ammontano a circa duemila, tra volumi, articoli e saggi.



Publicato nel 2019 da Editoriale Scientifica è frutto di una originalissima ricerca, il volume curato da Marco Macchia svela la recente tendenza di introdurre nell'ordinamento forme di legittimazione ad agire in giudizio davanti al giudice amministrativo riservate ad autorità pubbliche a tutela di interessi generali sembra piegare l'ordinario svolgimento della funzione giurisdizionale tesa a garantire il rispetto delle situazioni soggettive individuali. Attenzione viene dedicata al tema nel diritto comparato, e ivi sono stati selezionati tre campi di indagine: il sistema dell'Unione europea, la Francia e la Germania.



L'analisi del rapporto tra interessi e amministrazione costituisce un campo di studio tanto rilevante quanto complesso. L'apertura delle autorità pubbliche verso gli interessi sociali può infatti condurre a risultati assai diversi, talvolta assicurando all'amministrazione la possibilità di acquisire conoscenze e di controllare i conflitti sociali, ma, in altri casi, finendo anche per fare "catturare" le decisioni pubbliche dentro la sfera di influenza dei privati. Gli interessi titolati a essere rappresentati nell'organizzazione dello

Stato sono inoltre sempre crescenti e così le relazioni che le istituzioni intrattengono con questi ultimi risultano viepiù variabili. In un contesto di crescente debolezza della politica, il volume offre una ricostruzione delle modalità e degli effetti con cui gli interessi, più o meno organizzati, incidono sull'attività dell'amministrazione pubblica.



L'Annuario dell'Osservatorio Air *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, pubblicato nel 2019 e relativo al biennio 2017-2018, costituisce uno strumento di ricognizione e analisi dello stato dell'arte della *better regulation* nelle amministrazioni centrali, con particolare attenzione alle Autorità indipendenti italiane. L'Annuario mette a disposizione degli studiosi della regolazione, operatori economici e di coloro che lavorano nelle istituzioni una serie di dati, approfondimenti e considerazioni metodologiche relativi all'impiego e alla diffusione degli strumenti di *better regulation*, evidenziando i fattori di continuità e di cambiamento rispetto al passato.



L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto, a cura di B. G. Mattarella e M. Savino, edito nel 2018 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, tratta, in chiave comparata, della lunga attesa della strada italiana per la trasparenza amministrativa. Con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, l'Italia si è aggiunta ai numerosi ordinamenti - vi è chi ne conta oltre cento - che si sono dotati di un *freedom of information act* (Foia), cioè di una legislazione che consente a chiunque di accedere alle informazioni non riservate in possesso delle pubbliche amministrazioni. Questa normativa trasforma la conoscibilità di quelle informazioni da eccezione a regola, realizza il principio della "accessibilità

totale" in precedenza soltanto enunciato e assegna alle pubbliche amministrazioni un compito nuovo: fornire ai cittadini un vero e proprio servizio informativo.



Nel 2017 è stato pubblicato il volume *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016*, curato da Eleonora Cavalieri ed Edoardo Chiti. Al centro del volume, gli sviluppi della *better regulation* in Italia con focus di ricerca, per l'anno 2016, sul quadro internazionale ed europeo, l'analisi di impatto della regolazione (Air), la verifica di impatto della regolazione (Vir), l'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza (Airc), la partecipazione al processo decisionale, la programmazione, l'organizzazione e la rendicontazione, l'*enforcement* della regolazione e il contributo del Consiglio di Stato e dei Tar alla qualità delle regole.



Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere, a cura di Alessandro Tonetti e Lorenzo Saltari, Giuffrè, 2017. L'aprontamento delle infrastrutture autostradali è stato in passato prerogativa dei pubblici poteri. Con le privatizzazioni e la crisi finanziaria il ruolo dei privati nel settore è divenuto preponderante ed è destinato ad accrescersi. Si tratta di uno sviluppo che richiede una regolazione per bilanciare esigenze pubbliche e investimenti privati. Oggi in Italia tale equilibrio è da molti ritenuto insoddisfacente. Questo volume esamina il regime giuridico italiano delle autostrade ponendolo a confronto con quello di numerosi Paesi, sia europei sia extraeuropei. Lo scopo è trarre spunti per ripensare la nostra disciplina e, insieme, le categorie giuridiche che ne sono alla base.

La Crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive, a cura di M. Savino, pubblicato da Editoriale scientifica nel 2017, è frutto di una ricerca collettiva, che



affronta un tema cruciale nello stesso momento in cui si è posto, con gravità crescente, in Italia e in Europa. Nell'analisi della risposta dei poteri pubblici a un fenomeno denso di implicazioni per la tutela dei diritti fondamentali e, ancor prima, della vita e della dignità umana, il volume cerca di indicare le possibili soluzioni e le risposte istituzionali e politiche a un fenomeno sociale complesso, di portata storica - che non può essere lasciato ai condizionamenti del momento, ma analizzato sia con l'occhio dello studioso, sia con una attitudine solidale verso coloro che si trovano in condizioni di ineguagliabile difficoltà, sia con un approccio multilaterale ed sentitamente europeo.



Venti anni di politica e amministrazione in Italia, a cura di L. Casini, con saggi di B. Cimino, M. Macchia, L. Saltari, è frutto della ricerca in collaborazione con la Sna. Il testo verifica, con indagini sul campo, dati e statistiche, lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia, a vent'anni dalla sua introduzione. I risultati sono poco lusinghieri, perché la separazione tra politica e amministrazione e il ricorso a meccanismi di spoils system hanno finito per "far corpo": la politica ha spesso trovato conveniente assicurarsi un ambito libero delle proprie scelte; la dirigenza amministrativa è riuscita a consolidare la propria posizione, fino alla configurazione di una sostanziale inamovibilità.



La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali, a cura di G. Napolitano e A. Petretto, pubblicato da Editoriale scientifica nel 2017, mira a individuare un modello di regolazione efficiente dei servizi pubblici locali. Sono indagate le ragioni della regolazione indipendente, le garanzie di indipenden-

za; i diversi modelli di regolazione, i nodi sulle metodologie, la politica industriale e sociale e le modalità di attribuzione delle relative competenze.



La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, di E. D'Alterio, edito nel 2017 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, svela come l'espressione gergale, molto utilizzata nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni sia, al contempo, coperta da un vero e proprio manto di oscurità. Tutti sanno, infatti, che esiste la bollinatura, ma pochi hanno conoscenza di cosa effettivamente sia. L'obiettivo del presente studio, oltre alla ricostruzione e analisi di questa particolare attività, è quello di dimostrare come la stessa esprima una funzione molto importante svolta dall'amministrazione finanziaria (specialmente dalla Ragioneria generale dello Stato-Ministero dell'economia e delle finanze) e collegata a un generale fine di "tutela finanziaria" del sistema amministrativo, intensificandosi nel corso del tempo.



I nodi della pubblica amministrazione, a cura di Luisa Torchia, è stato pubblicato da Editoriale Scientifica nel 2016 per le ricerche Irpa. "Al capezzale dell'amministrazione italiana", si legge nella presentazione, "universalmente considerata affetta da gravi malattie, si sono avvicendati, e ancora si avvicendano, molti medici, ciascuno munito di diagnosi e medicine diverse, pronti a decantare l'ultimo ritrovato appena sperimentato all'estero o a riproporre antichi rimedi della nonna, ad esibire esami di laboratorio ed illustrare sintomi delle patologie, a discutere della eziologia che rende il malanno specifico o aspecifico". Il volume, dunque, torna sui problemi e sui nodi che minano l'efficacia dell'esercizio delle funzioni amministrative e della qualità dei servizi erogati ai cittadini.



Publicato da Editoriale Scientifica per le Ricerche Irpa nel 2015, il volume *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di A. Natalini e G. Vesperi, ripercorre l'influenza della digitalizzazione sulla trasparenza e sull'azione dei governi.

Cerca di evidenziare le diverse articolazioni del tema, proponendo un confronto tra diverse realtà, dalle amministrazioni pubbliche agli organi costituzionali, dagli uffici amministrativi a quelli politici, dai poteri nazionali a quelli europei e globali. Le domande principali a cui si è cercato di rispondere sono le seguenti.



La regolazione del settore postale nell'era digitale, a cura di G. Napolitano, edito nel 2015 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, testimonia come lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche e delle tecnologie digitali cambia

l'offerta e la domanda di servizi postali. Si spiegano così la tendenza a una ridefinizione del perimetro del servizio universale e la ricerca di nuove modalità di soddisfazione delle esigenze degli utenti. Il volume evidenzia la necessità di un profondo ripensamento della regolazione del settore, sia a livello nazionale, sia in sede europea.



Le società a partecipazione statale, a cura di M. Macchia, edito nel 2015 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, muove da alcune essenziali domande e si propone di indagare l'universo per molti versi ancora ignoto e inesplorato delle società partecipate dall'amministrazione statale. Il quadro giuridico di riferimento è composto da una congerie di disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale

contenuta nel codice civile e nella normativa sulle società quotate. Al fine di fornire un contributo organico al dibattito, il rapporto avvia una mappatura della presenza dello Stato nell'economia muovendo dai dati e dalle informazioni disponibili. Ne emerge un ritratto in chiaroscuro in cui la crisi sembra rimescolare le carte dei sistemi economici.



Come si fa a scegliere il tema della propria ricerca? Come e dove bisogna studiare in Italia e all'estero? Quale stile di scrittura è bene seguire? E come si deve parlare in pubblico per presentare il proprio lavoro? Sono queste soltanto alcune delle domande cui *Le Avventure del giovane giurista*, curata dall'Irpa e pubblicata nel 2014 (prima, nel 2011, come ebook intitolato *Guida alla ricerca per giovani giuristi*), cerca di rispondere in modo chiaro e semplice. Scritto da un gruppo di professori universitari che ha dedicato la propria vita allo studio, all'insegnamento e alla ricerca nel campo del diritto, questo originale volume offre indicazioni concrete ed esempi specifici, suggerisce le cose da fare e svela gli errori più comuni da evitare. Ricco di aneddoti e consigli, il testo si rivela una lettura utile per ogni studioso e, allo stesso tempo, non priva di divertenti "sorprese". La Guida è il frutto di una riflessione comune condotta nell'ambito dell'Irpa.



L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013, a cura di Alessandro Natalini, Francesco Sarpi e Giulio Vesperi, edito dall'Osservatorio Air nel 2014, traccia le principali tendenze in materia di analisi di impatto della regolazione e, più in generale degli strumenti di qualità della regolazione, riscontrate nel corso del 2013. I saggi raccolti seguono tre diverse direzioni: l'approfondimento dell'esperienza, già consolidata, delle autorità amministrative indipendenti italiane;

l'indagine sulle misure di *better regulation* adottate dalle regioni e dalle province autonome; la ricognizione della principale letteratura, nazionale e internazionale, sul tema.



I collaboratori parlamentari. Il personale addetto alla politica, a cura di H. Caroli Casavola, edito nel 2014 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, evidenzia uno straordinario aumento della spesa per i collaboratori parlamentari nei bilanci di partiti e istituzioni nel decennio considerato. Il fenomeno è grave se si tiene conto che essi svolgono compiti essenziali alle dinamiche della rappresentanza democratica ("fusibili" del sistema), per cui sono retribuiti con denaro pubblico: il Parlamento, a differenza di altri Paesi (come Francia, Germania, Spagna e Inghilterra), non soltanto non ha contezza del numero, ma è addirittura estraneo al rapporto giuridico e dunque, sprovvisto di poteri di verifica e sanzione. Ai cittadini è negato qualsiasi tipo di informazione, quantificazione e controllo. Data l'enorme offerta di lavoro giovanile, i collaboratori, già in posizione di debolezza negoziale, sono retribuiti meno dei colleghi europei, si muovono all'interno della pizza politica suddivisi in gerarchie indivisibili e risultano sempre più spesso esposti ad abusi, malversazioni e pratiche di *patronage*.



Oltre lo *ius soli*, edito da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, del 2014, al fine di fornire un contributo organico al dibattito in corso, analizza la disciplina dell'acquisto della cittadinanza nei tre modi richiamati - per nascita (*ius soli*), per discendenza (*ius sanguinis*) e per naturalizzazione (*ius domicilii*) - comparando i regimi di dieci ordinamenti. Sono esaminati, oltre all'Italia, sei paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Austria), tutti caratterizzati da consistenti flussi migratori in entrata. A ciascun paese è dedicato un capitolo, nel quale sono illustrati l'evoluzione della

disciplina, la normativa vigente, la sua applicazione amministrativa e il relativo impatto, di cui si dà conto con dati e statistiche. Si avanzano altresì tre proposte di riforma.



Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia, a cura di A. Battaglia e B.G. Mattarella, pubblicato da Editoriale scientifica nel 2014, mira a offrire un quadro generale e completo dei principi che regolano la materia e la disciplina nazionale e sopranazionale dei diversi tipi di gioco; inoltre, tenta di esaminare questa disciplina con le lenti dei principi e dei concetti generali del diritto amministrativo e del diritto comunitario; infine, cerca di descrivere l'assetto attuale della disciplina in materia e discutere i principali problemi giuridici che essa pone. Particolare attenzione viene dedicata alla congruità del sistema nazionale con gli indirizzi e principi del diritto comunitario, soprattutto di quelli stabiliti dalla Corte di giustizia, in modo da verificarne la coerenza.

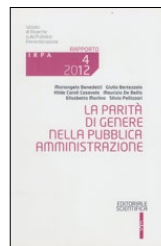


Il Global Administrative Law: The Casebook, a cura di Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, con la collaborazione di Marco Macchia e Mario Savino, è stato pubblicato nel 2012 come pubblicazione congiunta dell'Irpa e dell'*Institute for International Law and Justice della New York University School of Law*. La prima edizione è del 2006, la seconda del 2008, mentre la terza è stata costruita raccogliendo un folto gruppo di studiosi (circa ottanta) provenienti da molti Paesi. Il volume esamina il diritto amministrativo globale attraverso l'analisi di casi e materiali, con specifico riferimento ai "capitoli" principali del Gal (*global standard*, nuove forme di

governance, principi globali per i procedimenti amministrativi, *enforcement* delle decisioni globali, globalizzazione giudiziaria, conflitti di giurisdizione, sicurezze globale).



Nel 2012 con il Mulino è stata pubblicato il volume curato da G. Napolitano, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*. Il libro analizza le risposte all'emergenza economico-finanziaria elaborate a livello statale e in sede sovranazionale. E si interroga sulle trasformazioni istituzionali determinate da tali risposte. Ogni grande crisi, infatti, ha un profondo impatto sul ruolo dello Stato e sull'organizzazione della società. Il fallimento del mercato su scala globale ha richiesto salvataggi pubblici e nuove regolazioni finanziarie, nuovi programmi di stimolo all'economia e protezioni sociali. La crisi del debito sovrano, tuttavia, ha colto molti paesi «in mezzo al guado». Mentre la recessione era ancora in atto, hanno così cominciato a scarseggiare le risorse pubbliche necessarie a sostenere le politiche anticicliche. I governi sono stati anzi costretti a tagliare i programmi di spesa pubblica. A livello europeo, si sono introdotti vincoli fiscali più severi, insieme a meccanismi di assistenza finanziaria collettiva. In questo contesto, il ruolo delle istituzioni internazionali è stato potenziato, ma l'affermazione di un'efficace *governance* economica globale è restata ancora lontana.



La parità di genere nella pubblica amministrazione, a cura di E. Morlino, con i contributi di M. Benedetti, G. Bertezzo, M. De Bellis, S. Pellizzari, edito da Editoriale Scientifica nel 2013 per i Rapporti Irpa, ha l'obiettivo di valutare in concreto quale sia la posizione delle donne nel settore pubblico in Italia; di individuare i princi-

pali problemi e le eventuali disparità basate sul genere; e di proporre soluzioni, tenendo conto anche dell'impatto finanziario delle stesse sulle amministrazioni. A questo fine analizza, innanzitutto, i dati, la normativa e le prassi relativi alla presenza e alle condizioni di lavoro delle donne nelle pubbliche amministrazioni italiane nel contesto delle direttive europee. Il confronto con le istituzioni comunitarie e con le amministrazioni di altri Paesi europei viene, poi utilizzato per individuare, ove presenti, tendenze comuni ai vari ordinamenti, sia in termini di problemi che di soluzioni adottate.



La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione, di B. Carotti, E. D'Alterio, T. Testoni, edito nel 2013 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, cerca di spiegare come non si possa migliorare la qualità dei servizi pubblici, né assicurare prestazioni conformi a livelli qualitativi predefiniti, senza fare ricorso ad appropriati strumenti e tecniche di misurazione della qualità dei servizi erogati ai cittadini. L'uso degli indicatori, le carte dei servizi, o il '*performance management*', sono soltanto alcuni strumenti e metodi volti a garantire la qualità delle attività pubbliche, previste dall'ordinamento.

Le questioni centrali, a cui questo Rapporto tenta di dare alcune risposte, attengono ai principali ostacoli al miglioramento della qualità dei servizi sanitari e scolastici, alle ragioni dell'andamento negativo, ai possibili correttivi.



Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione, di Luigi Fiorentino e Lorenzo Saltari, edito nel 2012 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, mostra come localizzazione del personale e della spesa pubblica sia un indicatore indiretto dello stato effettivo del decentramento in Italia. L'osservazione empirica indica, infatti, che dal 2001 al 2011 il

numero degli addetti degli apparati centrali non ha subito variazioni rilevanti. La gestione della spesa pubblica, invece, è cresciuta in periferia, ma per effetto delle maggiori uscite sanitarie. E comunque non raggiunge i livelli degli Stati ad assetto federale. La riforma costituzionale del 2001, incentrata sul decentramento, è ancora inattuata, nonostante il dichiarato sostegno della maggior parte delle forze politiche. È scarso il trasferimento di compiti agli enti più vicini ai cittadini. L'ipertrofia degli apparati centrali non è venuta meno. La spesa regionale si è accresciuta, spinta, tuttavia, da fattori non direttamente riferibili alla contrazione dell'amministrazione centrale. Più che il decentramento, nell'ultimo decennio, si è avuta una costosa regionalizzazione.



Il capitalismo municipale, a cura di G. Napolitano, edito da Editoriale Scientifica nel 2012 per i Rapporti Irpa, evidenzia lo straordinario sviluppo del numero e del peso delle società pubbliche locali e le disfunzioni da ciò derivanti.

Il fenomeno è ancora più grave se si tiene presente che la maggior parte di tali società non è al servizio della comunità, ma della stessa amministrazione. Soltanto una quota minoritaria, infatti, gestisce servizi pubblici locali. Le modalità di affidamento di questi ultimi, a loro volta, favoriscono indebitamente le società a partecipazione pubblica. Lo confermano i dati relativi ai pareri resi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli affidamenti *in house*. In questo modo i cittadini finiscono per pagare due volte un prezzo ingiusto: come contribuenti, sopportano il costo di imprese spesso inefficienti e in perdita; come consumatori, sono costretti a rivolgersi a gestori individuati per la contiguità al potere pubblico invece che per la capacità di offrire prestazioni migliori a condizioni più vantaggiose.

L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti, curato da A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini, e pubblicato da Carocci nel 2012, svela come, in un arco di tempo ridotto, le Autorità indi-



pendenti (AI) italiane hanno maturato una significativa esperienza nell'uso dell'Analisi di impatto della regolamentazione (Air). Il volume ne propone una dettagliata analisi. La prima parte è dedicata alla valutazione svolta nell'ambito dell'Air e a quella *ex post* di impatto della regolazione (Vir). La seconda si sofferma su alcuni aspetti dell'Air nelle AI: le fasi che ne hanno accompagnato l'introduzione; i condizionamenti europei; gli interessi assunti a parametro di valutazione; le connessioni con le consultazioni; i controlli parlamentari e giurisdizionali. Segue una presentazione dello sviluppo dell'Air in alcune importanti AI straniere. Si fornisce quindi un quadro riassuntivo dello stato dell'arte dei sistemi di Air delle AI, se ne analizza il grado di sviluppo, se ne evidenziano le principali caratteristiche, si identificano i futuri percorsi di ricerca.



Studiare a giurisprudenza, edito dal Mulino, offre un quadro completo della struttura della didattica delle Facoltà di giurisprudenza italiane. Il volume, vera e propria guida per chi intende orientarsi e comprendere i cambiamenti che stanno interessando l'università italiana, prende in considerazione non solo l'insegnamento e la struttura dei corsi di studio, bensì l'ordinamento e l'organizzazione degli atenei, l'assetto pratico della didattica, i servizi offerti agli studenti, il settore *post-lauream* e le prospettive lavorative per i neo-laureati. Per ciò che concerne le singole discipline di insegnamento, tipiche dei corsi di giurisprudenza, il lettore potrà trovare utili riferimenti sulle materie privatistiche, pubblicistiche, penalistiche, internazionalistiche, processualistiche, storiche, ma anche filosofiche, sociologiche ed economiche.

Il Terzo rapporto sulle esternalizzazioni



ni (2011), pubblicato da Maggioli, muove da quattro dati principali relativi all'outsourcing pubblico: il considerevole incremento della spesa corrente totale delle pubbliche amministrazioni; il limitato ricorso alle procedure ad evidenza pubblica; le importanti modifiche del rapporto tra pubblico e privato ad opera del legislatore; l'emersione del "terzo settore" quale possibile panacea alle carenze del Welfare. La prospettiva della ricerca, principalmente nazionale, si allarga fino a comprendere lo studio della gestione del sistema carcerario negli Stati Uniti, in Inghilterra e in Francia, nonché la gestione delle risorse idriche in Argentina.



Il volume di Lorenzo Saltari "Accesso e interconnessione. La regolazione delle reti di comunicazione elettronica" (Quaderni del Giornale di diritto amministrativo, a cura di Sabino Cassese, Ipsosa) è stato pubblicato nel 2008 e studia la disciplina, di matrice comunitaria, della regolazione pro-concorrenziale delle reti di comunicazione elettronica così come attuata dall'Agcom. Al centro dello studio vi sono alcune domande fondamentali relativa all'incidenza degli organi pubblici statali o sovranazionali, dei confini tra disciplina pubblicistica e privatistica, del rapporto tra disciplina *antitrust* e regolazione, dei tratti caratterizzanti del procedimento.



Il volume Il "Piano Brunetta" e la riforma della pubblica amministrazione, a cura di Rita Perez (San Marino, Maggioli, 2010), analizza gli strumenti con cui la c.d. "riforma Brunetta" ha cercato di rimediare alle inefficienze delle pubbliche amministra-

zioni: bassa produttività media dei dipendenti, scarsa qualità dei servizi offerti, precarietà dei dirigenti sottoposti alle tornate di *spoils system*, peso eccessivo degli oneri burocratici che gravano sui cittadini.



L'organizzazione centrale dello Stato tra conservazione e tentativi di innovazione, è il volume curato da Luigi Fiorentino (Editoriale Scientifica, Napoli, 2011) che si confronta con i cambiamenti subiti dall'organizzazione centrale dello Stato, non determinati da un disegno di riforma unitario, e dalle contraddizioni di questi, nascenti dalle "opposte tensioni" provenienti dalla politica, dalla società civile, dai gruppi di pressione e, in ultimo, dalla burocrazia stessa. La dimensione dell'organizzazione centrale dello Stato appare inalterata a seguito della riforma costituzionale del 2001 ma, al contempo, attraversata dalla moltiplicazione degli enti creati *ex lege* e dal sempre più frequente ricorso alle esternalizzazioni.



Il report "Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters: Techniques, Shortcomings and Possible Improvements" (14 settembre 2010) è stato pubblicato per conto del Consiglio d'Europa - *European Committee on Legal Cooperation*, con il coordinamento di Edoardo Chiti e Marco Pacini. Il documento parte dalla dimensione ultrastatale di un numero sempre crescente di fenomeni economici e sociali e degli accordi multilaterali o transnazionali (*Multilateral International Instruments on Interstate Cooperation*). Viene analizzata la *European Convention on the Service Abroad of Documents relating to Administrative Matters* e *European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters*, al fine di indagare quanto avviene in ambito nazionale e internazionale. Per ottenere le informazioni rilevanti, è stato sottoposto agli Stati membri del Consiglio un

questionario, autorizzato dal Segretariato.



"La globalizzazione dei beni culturali" (Bologna, Il Mulino, 2010) è il volume curato da Lorenzo Casini, che riunisce i contributi alla ricerca promossa dall'Irpa nel 2008 ("I beni culturali e la globalizzazione"). La disciplina globale dei beni culturali è esaminata sotto diversi profili (tutela, circolazione, fruizione) e particolare attenzione è dedicata al "sistema mondiale" di protezione del patrimonio storico e artistico, basato su norme dettate da un'organizzazione ul-trastatale delle Nazioni Unite, l'Unesco. L'analisi è suddivisa in tre parti: la prima ha ad oggetto la tutela internazionale del patrimonio storico e artistico, la seconda la circolazione globale dei beni culturali, la terza la fruizione universale.



"Il sistema amministrativo italiano", a cura di Luisa Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009, prende le mosse dall'organica indagine condotta ventisei anni prima da Sabino Cassese (*Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985). Il testo, corredato da un'appendice statistica, esamina accuratamente ogni singolo elemento del sistema delle pubbliche amministrazioni in Italia, spaziando dalle sue basi costituzionali alla dimensione europea e globale dei pubblici poteri, dal regionalismo alla disciplina dei controlli, dall'attività amministrativa al personale, ai beni e alla finanza pubblica, dai tentativi ai più recenti progetti di riforma dell'amministrazione pubblica italiana. Lo studio si interroga altresì su alcune rilevanti questioni di fondo quali il rapporto tra burocrazia e società civile, le trasformazioni della pubblica amministrazione negli ultimi venticinque anni, la "lentissima modernizzazione" del sistema e le sue più gravi disfunzioni.

Il Secondo Rapporto dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni (2009), di impianto pret-



tamente casistico, ha condotto una disamina di esperienze di esternalizzazione di funzioni e di servizi in diversi settori del sistema amministrativo italiano (sanitario, della manutenzione stradale, fiscale e tributario).

In appendice, è stato inserito un modello economico che applica i principi dell'analisi costi-benefici alle esternalizzazioni nel settore pubblico.



"La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione" (2008-2009), pubblicato nella serie "Studi e ricerche" della Sspa, è frutto di una ricerca promossa dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione su progetto dell'Istituto, coordinata ed ideata da Bernardo G. Mattarella.

Il volume offre una descrizione dettagliata del "prodotto" della Scuola Superiore, ossia i dirigenti pubblici formatisi dal 1993 al 2002, ed investiga le peculiarità degli allievi della Sspa rispetto alla dirigenza pubblica italiana. Vengono analizzate le vicende della formazione dei dirigenti pubblici in Italia e all'estero, la formazione promossa dalle Nazioni Unite e dell'*International Association of Schools and Institutes of Administration*, l'evoluzione normativa, le caratteristiche dei dirigenti, anche con riguardo agli organi costituzionali, le peculiarità degli ex allievi della Sspa.



Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review, curato da Rita Perez e pubblicato nel 2008 da Maggioli (San Marino), affronta due temi cruciali per la finanza privata e per quella pubblica: la crisi dei mutui subprime, da un lato, la spending review, dall'altro. Il fallimento della vigilanza sull'erogazione del credito ha concorso a determinare

la crisi dei mutui, propagatasi dagli Stati Uniti, determinando forte instabilità e panico tra gli operatori.



Pubblicato nel 2007 da Giuffrè nella collana della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, il volume "La regolazione globale dei mercati finanziari", a cura di Stefano Battini, raccoglie i contributi alle ricerche Irpa su "Le reti internazionali di regolatori finanziari" e su "Gli standards internazionali per i servizi finanziari" avviate fra il 2006 ed il 2007. In particolare, vengono approfonditi alcuni aspetti della regolazione finanziaria globale distinti per settore (bancario, mobiliare, assicurativo, contabile) e delle reti di regolatori finanziari che fanno capo al Fondo Monetario Internazionale.



Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere (2007) è un volume edito ad uso interno dell'Istituto, curato da Sabino Cassese e da Bernardo G. Mattarella, frutto dell'omonima ricerca condotta dall'Istituto nel 2006. Il volume concentra l'analisi sui gabinetti, sugli uffici legislativi, sulle segreterie tecniche, sugli uffici stampa, sugli uffici di controllo strategico e ne valuta gli assetti organizzativi, ripercorre ed esamina l'attuazione delle riforme amministrative, nonché le politiche di gestione del personale ed il rendimento.



Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri è una ricerca coordinata da Bernardo G. Mattarella e Giulio Vesperini per conto dell'Istituto per la Promozione Industriale. A questo e al Ministero delle attività produttive è stato consegnato un volume di letteratura gri-

gia concernente una ricognizione completa della sua disciplina, dagli anni '90 agli anni 2000, in prospettiva di una potenziale riforma, ed alcuni approfondimenti su specifici uffici (aree funzionali del Ministero relative all'internazionalizzazione, allo sviluppo economico, alla competitività).



Il Primo Rapporto dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni (2007), redatto in collaborazione con Forum PA, e con le voci di alcuni operatori, si compone di un'introduzione generale al fenomeno dell'outsourcing di funzioni e servizi nelle pubbliche amministrazioni a livello nazionale ed internazionale. Del fenomeno vengono inquadrati i tratti fondamentali, le differenze e le analogie rispetto alle scelte di "make or buy" tipiche delle aziende private, la caratterizzazione in termini di analisi economica del diritto. Vengono offerti un quadro qualitativo ed un quantitativo, nonché una disamina dei dati concernenti la spesa per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni ed alcune analisi di caso.

6.2 Gli Irpa Working Papers e Policy Paper Series

L'Irpa ha creato una collana di *Working Papers* sul modello consolidato del Jean Monnet Center e dell'*Institute for International Law and Justice* della New York University. La pubblicazione dei *Papers* avviene direttamente on line e sono disponibili anche sulla *Social Science Research Network* (Ssrn). La prima serie di *Papers* è stata dedicata ai *Global Administrative Law Seminars* che si sono tenuti annualmente, dal 2005 al 2014. La collana contiene lavori a carattere scientifico di studiosi ed esperti non definitivi o in via di pubblicazione. L'Irpa *Working Papers Steering Committee* è composto da Stefano Battini, Sabino Cassese, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Mario Savino, Luisa Torchia, Giulio Vesperini.

I *Working Paper Series* sono i seguenti: n. 7/2013, "Palm Oil and the Importance of Participation in Sustainability Regulatory Sche-

mes", di Swee Leng Harris; n. 6/2013, "Inter-institutional Dynamics of Global Climate Finance: Complementarity and Competition in the Emerging Practices of Coordination", di David Rossati; n. 5/2013, "The ISO 26000 Process as a Model for Public-Private Cooperation in a Fragmented Transnational Regulatory Space", di Rebecca Schmidt; n. 4/2013, "Unhcr as a Subsidiary Organ of the UN: Plurality, Complexity and Accountability", di Niamh Kinchin; n. 3/2013, "The Role of Gal Standards in Juris-generative Interactions between Global Antitrust Institutions in the light of the Mexico – Telecoms case", di Amedeo Arena; n. 2/2013, "Law as a protected designation of origin: the case of Financial Law. Or how the delegation of rule making to private entities may lead to vertical economic integration and to barriers to entry", di Bertrand du Marais; n. 1/2013, "Subsequent Practice, Practices, and "Family-Resemblance": Towards Embedding Subsequent Practice in its Operative Milieu – A Multi-Actor Perspective", di Laurence Boisson de Chazournes; n. 8/2012, "The Ease of Doing Business and Land Grabbing: Critique of the Investing-Across-Borders Indicators", di A.K. Araya e D.T. Hofisi; n. 11/2012, "The Extending Access Index: Promoting Global Health", di Nicole Hassoun; n. 10/2012, "Indicators as a Monitoring Tool for the Implementation of Global Health Law", di Mélanie Samson; n. 9/2012, "The Law of Indicators on Women's Human Rights: Unmet Promises and Global Challenges", di Marta Infantino; n. 7/2012, "Global Administrative Law as "Enabling Law": How to Monitor and Evaluate Indicator-Based Performance of Global Actors", di Georgios Dimitropoulos; n. 6/2012, "Measuring the Good Governance State: A Legal Reconstruction of the World Bank's «Country Policy and Institutional Assessment»", di Michael Riegner; n. 5/2012, "Development through data? A case study on the World Bank's performance indicators and their impact on development in the Global South", di Maria Angelica Prada Uribe; n. 4/2012, "The Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria: an Innovation in the Form of International Organization", di Gülen Atay Newton; n. 3/2012 "Going Against the Grain: When Private Rules Shouldn't Apply to Public Institutions", di Rutsel Martha e

Sarah Dadush; n. 2/2012, *“Global harmonization through public-private partnership: The case of pharmaceuticals”*, di Stéphanie Dagron; n. 1/2012, *“The Role of Domestic Administrative Law in the Accountability of Transnational Regulatory Networks: The Case of the Ich”*, di Ayelet Berman.

Accanto, l'Irpa ha promosso anche la creazione di una *Policy Paper Series*, che annovera due scritti: n. 2/2014, *“La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni”* (concernente i risultati estesi della ricerca omonima: v. § 2.4.6); n. 1/2014, *“Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia.*

6.3 NYU Jean Monnet Center-Irpa Working Papers

Nell'ambito della cooperazione con la New York University, l'Irpa ha pubblicato una serie di paper dedicati al tema della globalizzazione giuridica. In particolare, in occasione del *“The New Public Law in a Global (Dis)Order”*, sono stati pubblicati i paper n. 11-18 del 2010, rispettivamente di Lorenzo Casini (*“«Italian Hours»: The Globalization of Cultural Property Law”*), Edoardo Chiti (*“The Administrative Law of the Roman Catholic Church. A Comparative Inquiry”*), Elisa D'Alterio (*“From Judicial Comity to Legal Comity: a Judicial Solution to Global Disorder?”*), Elena Mitzman (*“The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance”*), Federico Fabbrini (*“The European Multilevel System for the Protection of Fundamental Rights: A ‘Neo-Federalist’ Perspective”*), Giulio Napolitano (*“The Two Ways Of Global Governance After The Financial Crisis Multilateralism vs. Cooperation Among Governments”*), Maurizia De Bellis (*“Public Law and Private Regulators in the Global Legal Space”*), Stefano Battini (*“The Procedural Side of Legal Globalization: The Case of the World Heritage Convention”*).

6.4 Le pubblicazioni dei singoli soci

Le pubblicazioni dei soci sono costante-

mente aggiornate sul sito dell'Istituto. Dal 2019 è stato attivato anche un repository ufficiale, denominato *Irpa Library*.

07

I soci

PRESIDENTE

Sabino Cassese,
Giudice emerito della Corte costituzionale,
Professore emerito della Scuola Normale
Superiore di Pisa

SOCI

Diego Agus,
Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Francesco Giovanni Albinetti,
Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Andrea Maria Altieri,
Dottore di ricerca dell'Università di Siena

Bruno Paolo Amicarelli,
Dottorando di ricerche
dell'Università "Roma Tre"

Lucia Anibaldi,
Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Bernardo Argiolas,
Dirigente della Presidenza
del Consiglio dei Ministri

Andrea Averardi,
Ricercatore della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Benedetta Barmann,
Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Alessandra Battaglia,
Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Stefano Battini,
Ordinario nell'Università della Tuscia

Mariangela Bendetti,
Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Giulia Bertezolo,
Policy assistant to the Director General,
Dg Reform

Dario Bevilacqua,
Professore abilitato di seconda fascia

Andrea Bixio,
Ordinario dell'Università "Sapienza"

Maria Stella Bonomi,
Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Valerio Bontempi,
Dottorando di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Italo Borrello,
Dirigente della Banca d'Italia

Federica Cacciatore,
Dottore di ricerca dell'Università di Firenze

Lorenzo Carbonara,
Consigliere della Corte costituzionale

Cinzia Carmosino,
Dottore di ricerca della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Hilde Caroli Casavola,
Ordinario dell'Università del Molise

Bruno Carotti,
Consigliere della Corte costituzionale,
Professore abilitato di seconda fascia

Lorenzo Casini,
Ordinario della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Claudio Cataldi,
Avvocato del foro di Roma

Eleonora Cavalieri,
Dottore di ricerca dell'Università
"Sapienza" – Firenze (Sum)

Edoardo Chiti,
Professore dell'Università degli studi
della Tuscia e della Scuola Sant'Anna di Pisa

Mario Pilade Chiti,
Ordinario dell'Università di Firenze

Giuseppe Ciccarelli
Magistrato ordinario

Benedetto Cimino,
Dottore di ricerca dell'Università della Tuscia

Paolo Cirielli,
Dottore di ricerca dell'Università di Siena

Marcello Clarich,
Ordinario dell'Università Luiss "Guido Carli"

Paolo Clarizia,
Avvocato in Roma, Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Monica Cocconi,
Associato dell'Università di Parma

Davide Colaccino,
Direttore affari istituzionali, comunicazione
e sostenibilità di Cassa depositi e prestiti

Matina Conticelli,
Associato dell'Università "Tor Vergata"

Maria Giulia Cutini,
Funzionario della Banca d'Italia

Marco D'Alberti,
Ordinario dell'Università "Sapienza"

Elisa D'Alterio,
Ordinario dell'Università di Catania

Gaetano D'Auria,
Presidente della Sezione regionale
di controllo della Corte dei conti
della Valle d'Aosta

Marta D'Auria,
Magistrato

Maurizia De Bellis,
Ricercatore dell'Università "Tor Vergata"

Ada Lucia De Cesaris
Avvocato in Milano

Silvia De Nitto,
Assegnista di ricerca dell'Università
Luiss "Guido Carli"

Sveva Del Gatto,
Associato dell'Università "Roma Tre"

Giulia Del Turco,
Dottoranda di ricerca
dell'Università della Tuscia

Fabio Di Cristina,
Dottore di ricerca dell'Università di Siena,
Responsabile Affari Normativi e Regolamentari
di Cassa depositi e prestiti S.p.A."

Fabrizio Di Mascio,
Professore associato dell'Università di Torino,
Presidente Osservatorio Air

Chiara Di Seri,
Consigliere parlamentare

Vincenzo Ferraro
Avvocato in Firenze

Mario Filice,
Dottore di ricerca dell'Università della Tuscia

Renato Finocchi Ghersi,
Magistrato ordinario in servizio
presso la Procura generale della Corte
di Cassazione con funzioni di Sostituto
Procuratore Generale

Luigi Fiorentino,
Capo di Gabinetto del Ministro dell'Istruzione

Francesco Fonderico
Avvocato in Roma, Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Giuliano Fonderico
Avvocato in Roma

Edoardo Giardino,
Professore associato dell'Università Lumsa

Matteo Gnes,
Ordinario dell'Università "Carlo Bo"

Flaminia Ielo,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Chiara Lacava,

Dirigente della Presidenza del Consiglio

Giustino Lo Conte,

Dottore di ricerca dell'Università "Sapienza"

Marco Macchia,

Associato dell'Università "Tor Vergata"

Euan Macdonald,

Senior lecturer in Jurisprudence,
The University of Edinburgh

Massimo Macrì,

Responsabile dei Rapporti Legali
con il Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti presso Autostrade
per l'Italia

Barbara Marchetti,

Ordinario dell'Università di Trento

Pia Marconi,

Coordinatore di Dipartimento,
Scuola Nazionale Amministrazione,
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Angelo Mari,

Professore stabile,
Scuola Nazionale Amministrazione

Alberto Massera,

Ordinario dell'Università di Pisa

Bernardo Giorgio Mattarella,

Ordinario dell'Università
Luiss "Guido Carli"

Gabriele Mazzantini,

Funzionario dell'Autorità garante
della concorrenza e del mercato

Guido Melis,

Ordinario dell'Università "Sapienza",
attualmente in pensione

Antonella Meniconi,

Associato dell'Università "Sapienza"

Elisabetta Midena,

Dirigente dell'Autorità
nazionale anticorruzione

Valentina Milani,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Alessandra Miraglia,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Elena Mitzman,

Assegnista di ricerca
dell'Università di Trento

Giorgio Mocavini,

Ricercatore dell'Università di Palermo

Elisabetta Morlino,

Ricercatore dell'Università
"Suor Orsola Benincasa"

Giulio Napolitano,

Ordinario dell'Università "Roma Tre"

Alessandro Natalini,

Ricercatore dell'Università "Parthenope"

Simone Neri,

Dirigente dello Stato e dottorando
dell'Università Luiss "Guido Carli"

Carlo Notarmuzi,

Dirigente della Presidenza
del Consiglio dei Ministri

Marco Pacini,

Consigliere della Banca d'Italia

Alessandro Pajno,

Presidente emerito del Consiglio di Stato

Kostandin Peci,

Dottore di Ricerca Luiss "Guido Carli" LIm
College of Europe, Bruges

Rita Perez,

Ordinario dell'Università "Sapienza"

Andrea Pincini,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Nicola Posteraro,

Dottore e assegnista di ricerca dell'Università
"Roma Tre",
Professore abilitato di seconda fascia

Davide Ragone,

Consigliere giuridico
del Presidente della Commissione
"Finanze e tesoro" del Senato

Andrea Renzi,

Dottorando di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Patrizio Rubechini,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Lorenzo Saltari,

Ordinario dell'Università di Palermo

Alessandra Salvato,

Dottore di ricerca dell'Università degli studi
di Napoli "Federico II"

Siriana Salvi,

Responsabile dell'area statistica del Centro
interregionale per i sistemi informatici,
geografici e statistici (Cisis)

Aldo Sandulli,

Ordinario dell'Università Luiss "Guido Carli"

Mario Savino,

Ordinario dell'Università della Toscana

Vitor Rein Schirato,

Professore dell'Università
di San Paolo del Brasile

Eleonora Schneider

Avvocato in Roma

Giuseppe Sciascia,

Bank Resolution Expert -
Single Resolution Board

Donatella Scicchitano,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"
e Specialista Area Legale Amministrativa
presso Ales Arte Lavoro e Servizi S.p.A.

Susanna Screpanti,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Gianluca Sgueo,

Policy Analyst presso il Parlamento europeo

Marta Simoncini,

Ricercatrice in diritto amministrativo
presso l'Università Luiss "Guido Carli"

Silvia Simone,

Funzionaria dell'Autorità
di regolazione dei trasporti

Federico Spanicciati,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Alessandro Tonetti,

Chief Legal Officer
di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

Luisa Torchia,

Ordinario dell'Università "Roma Tre"

Valerio Turchini,

Dottore di ricerca dell'Università della Toscana

Giulio Vesperini,

Ordinario dell'Università della Toscana

Flavio Valerio Virzi,

Ricercatore dell'Università "Sapienza"

Valentina Volpe,

Associato dell'Università di Lille

ATTIVITÀ 2004-2020

L'Irpa è l'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, fondato nel 2004 da Sabino Cassese e dai suoi allievi. L'Istituto svolge, senza fini di lucro, attività di ricerca e formazione in materia di amministrazioni pubbliche. Questo volume ne ripercorre le attività, svolte nell'arco di più di tre lustri (2004-2020).



Irpa, 2021
Licenza Creative Commons
Edito da Irpa in Roma
Stampato da Marchesi Grafiche

Il presente volume è stato curato da Bruno Carotti, sulla base del lavoro svolto per l' "Annuario Irpa" del 2011, redatto da Hilde Caroli Casavola, Bruno Carotti e Lorenzo Casini.

IRPA

ISTITUTO DI RICERCHE
SULLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

ATTIVITÀ 2004-2020

1. Le ragioni e il carattere dell'Istituto.....	10		
1.1 Tre lustri di attività.....	10		
1.2 Una missione continua.....	10		
1.3 La comunità scientifica Irpa.....	11		
1.4 Gli incontri periodici e la divulgazione.....	11		
1.5 Gli organi dell'Istituto.....	11		
1.6 La sede e i riferimenti.....	12		
1.7 Il sito Internet.....	12		
2. La ricerca scientifica.....	14		
2.1 Tre linee di ricerca.....	14		
2.2. La globalizzazione.....	15		
2.2.1 <i>Global Administrative Law: The Casebook</i>	15		
2.2.2 L'intervento pubblico dopo la crisi finanziaria.....	16		
2.2.3 I beni culturali e la globalizzazione.....	16		
2.2.4 Le reti internazionali dei regolatori finanziari.....	17		
2.2.5 Gli standard internazionali per i servizi finanziari.....	17		
2.3 L'intervento pubblico nell'economia.....	18		
2.3.1 Il costo burocratico dell'energia.....	18		
2.3.2 Lo Stato promotore: una nuova forma di intervento pubblico in economia?.....	18		
2.3.3 Le concessioni tra disciplina pubblicistica e privatistica.....	19		
2.3.4 I nodi della pubblica amministrazione.....	19		
2.3.5 La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali.....	20		
2.3.6 La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni.....	20		
2.3.7 La regolazione dei giochi e delle scommesse.....	20		
2.3.8 Profili della regolazione nelle comunicazioni elettroniche.....	21		
2.4 Lo Stato e le amministrazioni.....	21		
2.4.1 Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni.....	21		
2.4.2 La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi.....	22		
2.4.3 Il Parlamento dell'Unione Europea.....	22		
2.4.4 Il Big bang della trasparenza.....	23		
2.4.5 L'accordo di collaborazione con la SpSa-Sna: tre ricerche.....	23		
2.4.6 Le avventure del giovane giurista.....	25		
2.4.7 La guida degli studi giuridici.....	25		
2.4.8 <i>Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters</i>	25		
2.4.9 La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Sna (già SpSa).....	26		
2.4.10 Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo.....	26		
2.4.11 Gli uffici di <i>staff</i> nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere.....	27		
2.4.12 Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri.....	27		
2.5 Idee per nuove ricerche.....	27		
2.5.1 Il conflitto di interessi.....	27		
2.5.2 I rapporti tra Stato ed economia dopo la crisi.....	28		
2.5.3 Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici.....	28		
3. Il dibattito pubblico.....	32		
3.1 Aprire una finestra sul mondo.....	32		
		3.2 L'attività istituzionale.....	32
		3.3 I Rapporti Irpa.....	32
		3.3.1 Il capitalismo municipale.....	33
		3.3.2 Il falso decentramento.....	33
		3.3.3 La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione.....	33
		3.3.4 La parità di genere nella pubblica amministrazione.....	34
		3.3.5 I collaboratori dei parlamentari.....	34
		3.3.6 Oltre lo <i>ius soli</i>	35
		3.3.7 La regolazione del settore postale nell'era digitale.....	35
		3.3.8 Le società a partecipazione statale.....	36
		3.3.9 La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato.....	37
		3.3.10 L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto.....	37
		3.4 Gli osservatori.....	38
		3.4.1 L'Osservatorio sullo Stato digitale.....	38
		3.4.2 L'Osservatorio di analisi d'impatto della regolazione (Osservatorio Air).....	38
		3.4.3 L'Osservatorio sulle esternalizzazioni.....	39
		3.5 Le <i>Irpa Lectures</i>	39
		3.6 Gli <i>Irpa Lunch</i>	40
		3.7 Il ritiro annuale.....	41
		4. Le attività didattiche e la formazione dei giovani ricercatori.....	44
		4.1 Conoscere per diffondere.....	44
		4.2 I seminari annuali.....	44
		4.3 Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada).....	44
		4.4 I <i>Workshops</i>	45
		4.5 Il corso di formazione per il personale degli uffici di <i>staff</i>	46
		4.6 Le borse di studio.....	46
		5. Le relazioni con la comunità scientifica.....	48
		5.1 I rapporti con le università e con altre istituzioni italiane e internazionali.....	48
		5.2 Conferenze e convegni.....	48
		5.3 Viterbo <i>Gal Seminars Series</i>	48
		5.4 Le visite di studiosi stranieri.....	49
		5.5 Gli studi dei soci Irpa presso istituzioni estere.....	50
		5.6 Icon-S.....	50
		6. Le pubblicazioni.....	52
		6.1 I volumi.....	52
		6.2 Gli <i>Irpa Working Papers e Policy Paper Series</i>	61
		6.3 <i>NYU Jean Monnet Center-Irpa Working Papers</i>	62
		6.4 Le pubblicazioni dei singoli soci.....	62
		7. I soci.....	64

01

Le ragioni e il carattere dell'Istituto

1. Le ragioni e il carattere dell'Istituto

1.1 Tre lustri di attività

L'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione è stato creato in forma di associazione nel 2004, da Sabino Cassese e da alcuni professori universitari di diritto amministrativo. Due sono state le ragioni principali della sua istituzione: creare una comunità di studiosi con elevate competenze e fronteggiare le rilevanti difficoltà che limitavano o impedivano la ricerca in molte università italiane. Le due ragioni sono interdipendenti e l'una parla all'altra. Nel 2012, l'Irpa ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

Nella fase iniziale della sua attività, l'Irpa si è dedicato all'individuazione degli obiettivi, all'elaborazione dei primi progetti scientifici e didattici d'interesse collettivo e alla creazione di una rete di contatti internazionali. Successivamente, le attività si sono estese alla ricerca e alla formazione. Il numero dei soci si è progressivamente allargato, dai dodici membri fondatori agli attuali centoquattro. Sono state avviate numerose iniziative e sono state rafforzate le interazioni con la comunità scientifica, con gli operatori economici e con le istituzioni pubbliche. Infine, costante e progressivo è l'intervento nel dibattito pubblico, in tutte le sue forme.

I primi tre lustri di vita mostrano la continuità delle ricerche e la pubblicazione di numerosi volumi in Italia e all'estero. Le ricerche concluse sviluppano i temi più rilevanti del diritto amministrativo, dal diritto dell'economia all'organizzazione, fino al diritto amministrativo europeo e globale.

I soci e i collaboratori dell'Istituto sono stati impegnati in un rilevante numero di conferenze, convegni e seminari nazionali e internazionali. In Italia, l'Irpa vanta collaborazioni con Atenei come Roma Tre, Luiss, e Lucca Imt; a livello internazionale, i principali partner delle iniziative scientifiche Irpa sono l'*Institute for International Law and Justice della New York University*, l'*Institut d'études politiques de Paris (Science Po, Parigi)*, il *Max*

Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht di Heidelberg e la *London School of Economics*. Dal 2014 l'Irpa partecipa anche alla *International Society of Public Law (Icon-S)*, con la quale ha organizzato, tra l'altro, la conferenza inaugurale tenutasi a Firenze a giugno 2014 e le successive conferenze annuali.

Il 2020, segnato dalla pandemia, ha inciso chiaramente anche sulle attività dell'Irpa. Si sono tenute, comunque, le due assemblee annuali previste dallo Statuto ed è stato deliberato l'ingresso di sei nuovi soci. Inoltre, sono stati molti gli eventi organizzati in modalità telematica, con temi dedicati, tra gli altri, alla tutela e gestione dei beni culturali, alla storia delle istituzioni, fino all'intervista, organizzata da I-Cons, alla Professoressa Marta Cartabia.

Nei quindici anni dell'esperienza dell'Irpa sono stati numerosi i cambiamenti nei percorsi formativi e di carriera dei soci. Si tratta quasi sempre di riconoscimenti di titoli e attribuzioni di incarichi di alta responsabilità. Essi confermano il valore formativo della partecipazione alle attività dell'Istituto. Dal momento della sua istituzione, numerosi collaboratori hanno discusso tesi di dottorato, sono diventati ricercatori e professori universitari. Inoltre, sono state elargite borse di studio e finanziamenti erogati da università ed istituti stranieri per svolgere attività didattiche e di ricerca all'estero, vari premi e riconoscimenti sono stati ottenuti da singoli e gruppi. Diversi, infine, i soci che hanno avuto incarichi nelle istituzioni.

1.2 Una missione continua

L'Istituto svolge la propria attività, senza fini di lucro, nel campo della ricerca scientifica e della formazione post-universitaria, con particolare riferimento al settore della pubblica amministrazione. L'Irpa promuove lo studio e la formazione in un settore tradizionalmente incentrato su problematiche di dimensione statale, ma che, oggi, richiede una prospettiva più ampia, viste le relazioni sempre più strette fra le amministrazioni pubbliche in ambito ultrastatale. Questa prospettiva

è indispensabile per analizzare il ruolo dei poteri pubblici in società e mercati caratterizzati da un livello di articolazione e di integrazione sempre maggiore.

Le attività di ricerca sono svolte costantemente, anche in collaborazione con altri istituti universitari nazionali e stranieri, e si concretizzano prevalentemente nell'elaborazione e pubblicazione di contributi scientifici, nonché in convegni scientifici, conferenze di studiosi italiani e stranieri ed incontri di studio a carattere informale.

L'Istituto si occupa anche di formazione post-universitaria, rivolta a studiosi (dottorandi o titolari di borse di studio) e funzionari pubblici, ed organizza corsi di formazione e di perfezionamento in diritto amministrativo, diritto pubblico e scienze amministrative ed è collegata all'attività di alcuni master universitari di secondo livello. Volumi come *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, *Studiare a giurisprudenza* e *Le avventure del giovane giurista* mostrano questa vocazione.

1.3 La comunità scientifica Irpa

Nato per iniziativa di un gruppo di professori di diritto, l'Irpa si propone lo studio dei fenomeni amministrativi con metodo scientifico. L'impegno dei soci nelle attività didattiche e di ricerca è rivolto a comprendere e a favorire la più ampia conoscenza di tali fenomeni, e ad individuare ed analizzare i conseguenti problemi giuridici, e gli strumenti e le soluzioni praticabili.

L'Istituto conta su una comunità di centodieci soci con una formazione multidisciplinare (l'elenco completo è disponibile sul sito istituzionale). Nei primi quindici anni di vita dell'Istituto la comunità scientifica che gravita intorno all'Irpa ha sviluppato un considerevole bagaglio di esperienze, nella ricerca scientifica, nella formazione post-universitaria e nella partecipazione alla vita di istituzioni pubbliche e private e all'attività di governo.

Le attività collettive di ricerca sono svolte in gruppo da soci dell'Istituto e studiosi di diversa formazione e provenienza, privilegiando i giovani studiosi. I gruppi di ricerca collaborano anche con istituti universitari nazionali e stranieri, e si impegnano nell'elaborazione e nella pubblicazione di contri-

buti scientifici, nella presentazione e discussione dei risultati in convegni, conferenze, seminari.

I docenti coordinatori dei gruppi di ricerca assicurano lo svolgimento di tutte le attività e sono responsabili della gestione dei finanziamenti. La comunicazione e lo scambio di informazioni e di idee fra i componenti dei gruppi e fra gruppi di ricerca sono considerati essenziali. Docenti e soci si occupano con sempre maggiore interesse anche alla diffusione presso il pubblico dei risultati delle attività di ricerca.

1.4 Gli incontri periodici e la divulgazione

Nel corso degli anni l'Irpa ha promosso diverse occasioni di dibattito scientifico tra i suoi associati, come nel caso degli Irpa lunch mensili e del ritiro annuale. Gli esiti del dibattito interno sono spesso offerti al dibattito pubblico, sia attraverso la pubblicazione di rapporti scientifici, sia di contributi e position paper, anche sul sito Internet, in ordine a questioni relative alle politiche pubbliche di maggiore rilievo.

1.5 Gli organi dell'Istituto

Il Consiglio direttivo è attualmente composto da:

- Francesco Giovanni Albisinni, dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre";
- Bruno Carotti, abilitato come Professore associato di diritto amministrativo (Asn 2016);
- Eleonora Cavalieri, dottore di ricerca dell'Università di Roma "La Sapienza" – Firenze (Sum);
- Benedetto Cimino, dottore di ricerca dell'Università della Tuscia;
- Martina Conticelli, professore associato di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Elisa D'Alterio, professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Catania;
- Sveva Del Gatto, professore associato dell'Università degli Studi di Roma Tre, abilitata come Professore ordinario di diritto amministrativo;

- Marco Macchia, professore associato di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Elisabetta Morlino, ricercatrice di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa".

Il Segretario generale è Susanna Screpanti, dottore di ricerca dell'Università Roma Tre. Il Segretario amministrativo è Lucia Anibaldi, dottore di ricerca dell'Università Roma Tre.

L'Irpa è presieduto da un professore di diritto amministrativo scelto dai soci per i suoi meriti e l'esperienza maturati nella carriera scientifica e accademica. Il primo Presidente dell'Istituto è stato Sabino Cassese, fino alla sua nomina a giudice costituzionale nel 2005. Nel tempo, hanno presieduto l'Irpa Bernardo Giorgio Mattarella (2006-2008), Luisa Torchia (2008-2015), Giulio Napolitano (2015-2018), Lorenzo Casini (2018-2019) e, da ultimo, nuovamente Sabino Cassese (da settembre 2019). I Presidenti hanno assicurato una attenzione particolare verso i temi, i metodi e i risultati della ricerca, sovrintendendo ai risultati di gestione.

1.6 La sede e i riferimenti

L'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione ha sede in Roma, presso l'Associazione Civita, in Piazza Venezia, 11. L'Istituto è iscritto nel registro delle persone giuridiche della Prefettura – Utg di Roma ai sensi del d.P.R. 10 febbraio 2000, n.361 (n. 854/2012, 20 marzo 2012). Il codice fiscale dell'Istituto è 97369340589, la partita Iva è 09422291006. Il codice univoco per la fatturazione elettronica è M5UXCR1.

L'Irpa è altresì iscritto nell'elenco degli ammessi a contributo 5 per mille, una fonte di entrata che può offrire un sostegno prezioso alle iniziative dell'Istituto. Per destinare l'importo all'Irpa, si può inserire nella dichiarazione dei redditi il Codice fiscale dell'Associazione (97369340589) nello spazio dedicato "Sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative... e delle as-

sociazioni e fondazioni riconosciute".

È possibile contattare la segreteria dell'Istituto all'indirizzo segreteria@Irpa.eu.

1.7 Il sito Internet

Il sito *internet* dell'Irpa (www.Irpa.eu) è un importante veicolo di diffusione delle attività dell'Istituto. Oltre alle notizie generali sull'Istituto, il sito contiene notizie sull'attività di ricerca, individuale e di gruppo, materiali divisi in ambiti tematici, dossier e "osservatori". Si possono consultare i più recenti articoli e saggi pubblicati dai soci (con un *repository* avviato nel 2019), nonché i sommari della *Rivista trimestrale di diritto pubblico* e del *Giornale di diritto amministrativo*. Sono pubblicate anche tutte le notizie su convegni, seminari, iniziative di formazione. Dal 2012, l'Irpa ha anche una voce sui principali *social network*, in particolare su *Facebook*, *Twitter* e *LinkedIn*.

Per ricevere tempestivamente notizie ed informazioni sulle attività in corso è possibile iscriversi alla *newsletter*. Molte le richieste di soggetti esterni dirette a ottenere l'inserimento di materiali, notizie di convegni e seminari all'Irpa e alla loro diffusione tramite tale *newsletter*.

Il sito vive grazie al lavoro di numerosi soci. L'architettura e le misure tecniche, a partire dall'inizio del 2011, sono state seguite principalmente da Bruno Carotti, fino all'inizio del 2019. Lorenzo Casini ne ha costantemente seguito l'evoluzione e contribuito a definirne le direzioni. Il coordinamento scientifico, inizialmente rivestito da Luisa Torchia e Sabino Cassese, è stato proseguito da Giulio Vesperini fino al 2014; dal 2014 al 2019, è stata la volta di Bruno Carotti e, dall'inizio del 2019, di Giuseppe Sciascia. I collaboratori sono stati Andrea Maria Altieri, Andrea Averardi, Lorenzo Carbonara, Maria Giulia Cutini, Martina De Lucia, Fabio Di Cristina, Mario Filice, Nicola Posteraro, Patrizio Rubechini, Gianluca Sgueo, Flavio Valerio Virzi.

La ricerca scientifica

2. La ricerca scientifica

2.1 Tre linee di ricerca

L'Irpa è nato in un momento in cui le amministrazioni e le regole che ne disciplinano l'azione sono interessate da profonde trasformazioni, a livello nazionale, europeo e internazionale. Le attività di ricerca riflettono questo contesto, trattando temi relativi alla globalizzazione e ai "suoi oppositori", alla crisi finanziaria e del debito sovrano, all'impatto dell'uso sempre più capillare delle nuove tecnologie.

Si possono individuare, in particolare, tre direttrici di ricerca.

La prima concerne la globalizzazione, che negli ultimi quattro decenni ha avuto un impatto tanto sulle istituzioni giuridiche quanto sull'economia. Le ricerche si concentrano sui regimi normativi globali (in pressoché tutti i settori), sulle organizzazioni intergovernative, sui tribunali internazionali. Attraverso l'esame di fenomeni come la crisi finanziaria, la mutazione del ruolo dello Stato nell'economia, l'integrazione europea e le relazioni internazionali, viene studiata l'emersione di principi e regole di natura prevalentemente amministrativa, relative al giusto procedimento, alla trasparenza, alla partecipazione, all'obbligo di motivazione e al controllo giurisdizionale, che riproducono in tali contesti, con le dovute differenze, l'intero arsenale del diritto amministrativo. Il metodo d'indagine prescelto si fonda su un approccio empirico che rende indispensabile al processo teorico-elaborativo la considerazione di casi giuridici e di concreti esempi applicativi. Nello sviluppo di ciascun progetto scientifico, la prospettiva storica d'inquadramento dei fenomeni si coniuga a quella comparativa e interdisciplinare. Tra i risultati più importanti, si segnala il lavoro compiuto dall'Irpa con il libro *Global Administrative Law: The Casebook*, realizzato in collaborazione con la *New York University - Institute for Law and Justice*, ha riunito circa ottanta studiosi da tutto il mondo.

La seconda direttrice attiene allo studio dei rapporti tra Stato ed economia.

Nella concezione tradizionale, tali istituzioni si configurano come separate e contrapposte, e valgono ad individuare sfere alternative dell'azione umana, l'una rimessa alla disciplina pubblica, l'altra alla libertà economica privata. Il processo storico dell'apertura alla concorrenza mondiale di aree di attività tradizionalmente controllate (e regolate) dallo Stato ha determinato l'emergere di interessi pubblici nuovi e ha posto l'esigenza di nuove regole. In ambito nazionale, il decentramento, le privatizzazioni, le liberalizzazioni, le nuove forme di regolazione indipendente del mercato sono stati all'origine delle trasformazioni più significative dei modelli di intervento pubblico. La grave crisi economica mondiale ha determinato, per i suoi effetti diretti, radicali modifiche al quadro delle misure di regolazione pubblica dell'economia. In tale contesto, gli interventi statali si sono progressivamente ispirati alla stabilizzazione macroeconomica, al sostegno e allo stimolo ai settori in difficoltà. La crisi finanziaria e del debito sovrano, come anticipato, ha imposto un ripensamento del ruolo e delle tecniche di intervento dello Stato, che ha svolto un nuovo ruolo, sia di salvataggio, sia di promozione, pur nel rispetto di un generale quadro concorrenziale.

La terza direttrice pone direttamente al centro dello studio le amministrazioni pubbliche, con specifico riguardo alla loro organizzazione e al loro funzionamento. Lo studio delle relative attività, tradizionalmente incentrato su problematiche di dimensione statale, oggi si estende a una prospettiva più ampia, comprensiva delle relazioni strette tra amministrazioni pubbliche nazionali, sovranazionali e internazionali. L'intervento di poteri generalmente qualificati pubblici, preposti alla tutela di interessi statali e ultrastatali, in aree di attività caratterizzate da un livello di integrazione sempre maggiore, richiede modalità e strumenti nuovi. Questi nuovi processi hanno modificato profondamente i diritti amministrativi domestici, il sistema di rappresentazione degli interessi, la posizione dello Stato nei rapporti con regioni ed enti locali e con gli enti sovranazionali.

L'uso delle tecnologie, infine, sta modificando, lentamente ma progressivamente, anche l'esercizio delle funzioni pubbliche, e le forme del loro controllo.

L'attività svolta ha condotto alla pubblicazione di numerosi volumi, rapporti, articoli e saggi su riviste specializzate.

Ai filoni d'indagine appena illustrati possono essere ricondotte anche le ricerche in corso. Sulla base dei risultati delle ricerche concluse, quelle di recente avviate si sviluppano intorno a problemi e profili nuovi, ancora ignorati o poco approfonditi dalla letteratura specialistica. L'Istituto conta su progetti di ricerca costantemente aggiornati. Redatti da studiosi ed esperti del diritto e della scienza amministrativa, questi ultimi hanno ad oggetto una varietà di temi amministrativi di interesse generale e settoriale, e rispondono a criteri di particolare problematicità e attualità scientifica.

Su richiesta di enti ed istituzioni pubbliche e private, ciascun progetto è disponibile come base per avviare indagini ed analisi che possano includere anche la considerazione dei profili di interesse particolare dei soggetti promotori. Il taglio e gli obiettivi proposti da ogni progetto di ricerca sono, in tali casi, oggetto di discussione collegiale, e revisioni e modifiche sono sempre possibili al fine di adeguare – d'intesa fra responsabili, ricercatori e organismi finanziari – l'impegno richiesto al metodo d'analisi e agli *standard* di qualità scientifica perseguiti dall'Istituto.

Le singole ricerche avviate dall'Istituto sono indicate di seguito. A esse si affiancano i lavori che hanno condotto ai "Rapporti" dell'Istituto, destinati al dibattito pubblico e trattati in una sezione successiva.

2.2. La globalizzazione

2.2.1 Global Administrative Law: The Casebook

La ricerca, culminata in un corposo volume, è un tentativo di analizzare il diritto amministrativo globale attraverso l'elaborazione e l'esame di una serie di casi e studi di casi diversi. L'architettura dei suoi contenuti rispecchia le caratteristiche di questo campo. Per comprendere appieno il diritto ammini-

strativo globale, tuttavia, è importante anche una solida comprensione del più ampio contesto di *governance* in cui si colloca. Il volume capitolino esamina l'emersione del diritto amministrativo al di là dello Stato e l'ascesa dell'amministrazione globale, la definizione di standard, la crescente diffusione di principi stabiliti da attori globali e norme globali, la *compliance* delle decisioni globali, la globalizzazione giudiziaria, i dislivelli regolatori, fino alla democrazia e ai tentativi di rafforzarla attraverso strumenti internazionali. Infine, viene dato rilievo al ruolo dell'Europa nello spazio giuridico globale.

Il libro introduce cambiamenti significativi rispetto alle prime due versioni, del 2006 e del 2008, ricercando un approccio complessivo, pur basato sullo stesso metodo. Contiene oltre 160 contributi separati, vale a dire quattro volte il numero della seconda edizione. La struttura delle varie parti del *Casebook* prevede una sezione introduttiva o di approfondimento; un elenco di materiali e fonti (con collegamenti ipertestuali); un'analisi dell'esempio in questione; una discussione delle varie questioni sollevate dal caso, che evidenzia i problemi teorici, le relazioni tra i diversi argomenti, le ricorrenze, la frammentazione. Il *Casebook*, originariamente concepito a Roma e New York, ha visto la partecipazione di studiosi provenienti da tutto il mondo (Stati Uniti, Australia, Germania, Regno Unito, Grecia, Spagna, Paesi Bassi, Singapore, Francia, Polonia, Colombia e molti altri). e ha coinvolto importanti istituzioni come l'Università di Oxford, la *New York University School of Law*, il *Max Planck Institute* di Heidelberg, l'Eui di Firenze, l'Università Nazionale di Singapore, l'*Universidad de Los Andes*, l'Università di Amsterdam e *Sciences-Po* di Parigi.

Gruppo di ricerca: Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, Marco Macchia, Mario Savino (*coordinatori*), Diego Agul, Antonella Albanesi, Francesco Giovanni Albinetti, Julian Arato, Andrea Averardi, Alessandro E. Basilico, Mariangela Benedetti, Ayelet Berman, Leonardo Bernard, Giulia Bertezolo, Dario Bevilacqua, Giulio Bolaffi, Barbara Bonafini, Eran Shamir-Borer, Lorenzo Carbonara, Cinzia Carmosino, Hilde Caroli Casavola, Edoardo Chiti, Benedetto Cimino,

Mariarita Circi, Emanuela Cocco, Martina Conticelli, Elisa D'Alterio, Maurizia De Bellis, Giacomo Delle Donne, Abigail Deshman, Fabio Di Cristina, Georgios Dimitropoulos, Megan Donaldson, Emma Dunlop, Michael Ewing-Chow, Federico Fabbrini, Isabel Feichtner, Nicola Ferri, Tiago Fidalgo de Freitas, Geraldine R. Fischer, Filippo Fontanelli, Siddharth Fresa, Edouard Fromageau, Daniele Gallo, Matthias Goldmann, Elizabeth T. Hassan, J. Benton Heath, Tomasz Koziel, Ming-Sung Kuo, Joanna Langille, Joris Larik, Florencia D. Lebensohn, Livia Lorenzoni, Giulia Mannucci, Giuseppe Martinico, Yoav Meer, Sandro Mento, Elena Mitzman, Elisabetta Morlino, Stefano Nespore, Marco Pacini, Ilaria Paradisi, Simone Penasa, Estefania Ponce Durán, Claudia Pretto, Rosa Raffaelli, Theresa Reinold, Patrizio Rubechini, Lorenzo Saltari, Mélanie Samson, Benjamin Saper, Navid Sato Rahbar, Stephan W. Schill, Gianluca Sgueo, Anastasia Telesetsky, Maria Tzanou, Rene Uruña, Ingo Venzke, Manuela Veronelli, Valentina Volpe, Andrew J. Ziaja.

Pubblicazione: *Global Administrative Law: The Casebook*, by S. Cassese, B. Carotti, L. Casini, E. Cavalieri, E. MacDonald (eds.), in collaboration with M. Macchia and M. Savino, Rome-New York, Ipa-lilj, 2012.

2.2.2 L'intervento pubblico dopo la crisi finanziaria

Decentramento, privatizzazione e liberalizzazione hanno caratterizzato l'intervento pubblico in economia negli ultimi venticinque anni. La crisi finanziaria del 2009 ha modificato radicalmente questo quadro. In pochi mesi, gli Stati hanno riguadagnato un enorme spazio, adottando una pluralità di strumenti, ora pubblicistici ora privatistici. Sono stati anche ripensati i modelli di regolazione pubblica dell'economia, sia per quanto riguarda i rapporti tra scelte politiche e scelte tecniche, sia per quanto concerne le tecniche di regolazione.

La ricerca ha analizzato i seguenti aspetti: 1) le tecniche di salvataggio adottate dagli Stati; 2) le caratteristiche e l'impatto dei programmi di stimolo all'econo-

mia; 3) i cambiamenti intervenuti nelle politiche di concorrenza e di tutela dei consumatori; 4) le modifiche del *Welfare State*; 5) le iniziative di riforma della regolamentazione e della vigilanza sui mercati finanziari e i relativi effetti; 6) le nuove architetture istituzionali emerse in conseguenza della crisi. L'analisi è stata diacronica, confrontando le soluzioni adottate in occasione della crisi del 1929 con quelle in esame e ha adottato una prospettiva comparata.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (*responsabile scientifico*), Stefano Battini, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Martina Conticelli, Maurizia De Bellis, Luigi Fiorentino, Lorenzo Saltari, Alessandro Tonetti, Giulio Vesperini, Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Maria Altieri, Eleonora Cavalieri, Riccardo Cerulli, Claudia Confortini, Mariastefania De Rosa, Fabio Di Cristina, Giuliano Fonderico, Chiara Martini, Elisabetta Morlino, Raffaele Russo, Susanna Screpanti, Gianluca Sgueo, Silvia Simone.

Pubblicazione: *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012.

2.2.3 I beni culturali e la globalizzazione

Negli ultimi decenni, i beni culturali hanno assunto un sempre maggior rilievo non solo in ambito nazionale, ma anche internazionale. Questo sia per il non necessario ancoraggio a una identità locale o nazionale, sia per l'attività dell'Unesco: l'universalità del valore culturale dei beni culturali ricade sul loro regime giuridico; essi pongono problemi giuridici che coinvolgono non solamente gli Stati, ma anche la governance sovranazionale.

In questo contesto, la ricerca è stata condotta intorno a quattro aree tematiche: la circolazione dei beni culturali; i profili organizzativi; la fruizione; il ruolo dei privati. Ognuna di queste aree è stata strutturata approfondendo gli aspetti internazionali e quelli applicativi, anche al fine di individuare possibili forme di intervento. Sono trattati la circolazione, i profili organizzativi, la fruizione, il ruolo dei privati, il modello della fondazione.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Casini (coordinatore), Antonella Albanesi, Cinzia Carmosino, Eleonora Cavalieri, Iole Chiavarelli, Elisa D'Alterio, Marco Macchia, Mario Savino, Angela Serra, Carmen Vitale.

Pubblicazioni: *La globalizzazione dei beni culturali*, a cura di L. Casini, Il Mulino, 2010, raccoglie i contributi di A. Albanesi (*Le organizzazioni internazionali per la protezione del patrimonio culturale*), M. Macchia (*La tutela del patrimonio culturale mondiale: strumenti, procedure, controlli*), E. D'Alterio (*Il commercio*), I. Chiavarelli (*Il prestito e lo scambio*), M. Savino (*La circolazione illecita*), C. Vitale (*La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*), C. Carmosino (*Le modalità e i luoghi della fruizione*), A. Serra (*Patrimonio culturale e nuove tecnologie: la fruizione virtuale*), E. Cavalieri (*I modelli gestionali: il management museale*). Diversi contributi sono stati pubblicati sulla rivista *Aedon*: S. Pellizzari (*Il ruolo dei privati e la tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico inglese: un modello esportabile?*, n. 1/2010), A. Telesetsky (*Corporate Foundations and US Cultural Heritage: role of US corporate in protecting and promoting the built Cultural Heritage sector*, n. 1/2010), A. Cassatella (*Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, n. 1/2011), S. Marchetti e M. Orrei (*La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli*, n. 1/2011).

2.2.4 Le reti internazionali dei regolatori finanziari

La ricerca è stata tesa a fornire possibili criteri interpretativi alle problematiche relative ai profili funzionali e organizzativi dei regolatori globali in materia finanziaria, analizzando le reti transgovernative (come il *Basel Committee on Banking Supervision*, Bcbs, la *International Organization of Securities Commissions*, Iosco, la *International Association of Insurance Supervisors*, Iais) e i meccanismi di coordinamento (come il *Joint Forum*). È stata indagata la loro struttura istituzionale, al fine di valutare se essi siano riconducibili a forme classiche di organizzazione, o piuttosto se diano vita a pubblici poteri aventi caratteri peculiari.

Si è cercato di definire, poi, il ruolo che le autorità nazionali assumono nell'adozione e nell'esecuzione delle decisioni, studiando come organismi sub-statali possano svolgere un'attività ad obiettivo rilievo internazionale. In ultimo, si è cercato di valutare i problemi di legittimazione, controllo e responsabilità, che tali regolatori sollevano.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini (coordinatore), Giulia Bertezolo, Antonio Cassatella, Simona Morettini, Silvia Pellizzari ed Emanuela Rotolo.

Pubblicazioni: Nel volume *La regolazione globale dei mercati finanziari*, a cura di S. Battini, Milano, Giuffrè, 2007, Quaderno n. 3 della *Riv. trim. dir. pubbl.*, sono pubblicati i contributi di G. Bertezolo (*La regolazione globale della vigilanza bancaria: il Comitato di Basilea, Bcbs*), A. Cassatella (*La regolazione globale del mercato dei valori mobiliari: la International Organization of Securities Commissions, Iosco*), S. Morettini (*Il Fondo Monetario Internazionale e le reti globali di regolatori finanziari*), S. Pellizzari (*La regolazione globale del mercato assicurativo: la International Association of Insurance Supervisors, Iais*), E. Rotolo (*La regolazione globale del settore contabile: International Accounting Standards Board, Iasb*) e *International Auditing and Assurance Standards Board, Iasab*).

2.2.5 Gli standard internazionali per i servizi finanziari

La ricerca è stata volta a rispondere ad alcuni degli interrogativi che la crescente elaborazione di *standard* globali per i servizi finanziari pone, come, ad esempio, quale sia il loro valore legale, o il rapporto che si crea tra i corpi di regole elaborati dai diversi organismi, con la possibile creazione di una gerarchia tra gli *standard*. La ricerca ha quindi effettuato una ricognizione degli *standard* internazionali per i servizi finanziari e ha analizzato le modalità di partecipazione degli Stati, i rapporti tra *standard* e *guidelines* stabiliti dai diversi organismi, il valore legale della regolamentazione, l'*enforcement* da parte delle amministrazioni nazionali, le ipotesi di conflitto.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini (coordinatore), Giulia Bertezolo, Antonio Cassatella, Simona Morettini, Silvia Pellizzari,

Emanuela Rotolo.

Pubblicazioni: Parte dei contributi sono pubblicati nel volume *La regolazione globale dei mercati finanziari*, a cura di S. Battini, Milano, Giuffrè, 2007, Quaderno n. 3 della *Riv. trim. dir. pubbl.*

2.3 L'intervento pubblico nell'economia

2.3.1 Il costo burocratico dell'energia

La ricerca mira a comprendere come superare i "nodi" amministrativi nel settore energetico, verificare le inefficienze e i blocchi connessi alle competenze, alla loro mancanza e al quadro normativo di riferimento; il cattivo utilizzo degli strumenti amministrativi a disposizione; la complessità della situazione da affrontare; la responsabilità degli organi politici, che non di rado pongono veti senza tener conto degli effettivi esiti dell'istruttoria svolta dagli uffici amministrativi. In aggiunta, possono esservi fattori esogeni, quali la presenza di gruppi di interesse, l'opposizione delle comunità locali (la c.d. *sindrome Nimby*), l'intervento degli organi di controllo e della magistratura. Dinanzi a questa situazione di "stallo" amministrativo del settore dell'energia, la ricerca prende in esame i procedimenti riguardanti l'avvio, l'ampliamento e il funzionamento di infrastrutture nel settore energetico. Gli ambiti analizzati sono quelli riguardanti la produzione, il trasporto, lo stoccaggio delle risorse energetiche e anche l'attività di ri-gasificazione del gas metano. L'obiettivo è individuare tutti i "sintomi" delle diverse "patologie", per poi trovare possibili "cure". A tal fine sono stati scelti casi concreti, selezionando tra le centinaia di cantieri aperti nel settore del gas. La metodologia si basa su interviste al personale che opera sul territorio nazionale.

Gruppo di ricerca: coordinati da Lorenzo Saltari, studiosi afferenti all'Irpa, tra i quali sono individuati uno o due coordinatori.

Pubblicazioni: una prima versione della ricerca sarà consegnata al soggetto finanziatore e poi destinata alla pubblicazione, anche come *Irpa Policy paper* o *Irpa Working papers*.

2.3.2 Lo Stato promotore: una nuova forma di intervento pubblico in economia?

L'intervento dello Stato in economia ha assunto nel tempo diverse forme, che sono state oggetto di ampie ed esaurienti ricerche, soprattutto a partire dagli anni Novanta con riferimento allo Stato imprenditore e allo Stato regolatore. La globalizzazione e la recente crisi economico-finanziaria hanno dimostrato, però, che i paradigmi classici di intervento dello Stato in economia sono inefficaci o quantomeno incompleti. Per far fronte alla crisi globale e alla conseguente stretta del credito del sistema bancario, aggravata dalla crisi della finanza pubblica nazionale, lo Stato ha iniziato a sviluppare una specifica forma di intervento pubblico nell'economia: lo Stato promotore.

La ricerca si pone l'obiettivo di svolgere un'indagine scientifica, ad oggi assente, sul valore e la rilevanza giuridica della promozione pubblica e sull'esistenza di un vero e proprio paradigma di intervento pubblico promozionale. Saranno, dunque, approfonditi le origini, i caratteri, le funzioni, i soggetti, gli strumenti, i vincoli e i problemi dello Stato promotore, adottando un'impostazione settoriale, un metodo comparato ed un approccio operativo.

La ricerca mira a realizzare una riflessione trasversale ai diversi settori, essenzialmente incentrata sul problema della *governance* e sulla portata innovativa dell'intervento pubblico promozionale rispetto alle forme di intervento pubblico precedenti. L'indagine guarderà anche alla comparazione e all'Unione europea, al fine di mettere in luce somiglianze e differenze tra modelli giuridici, operatività concreta e impatto dell'intervento promozionale sull'economia e sugli investimenti.

Gruppo di ricerca (coordinatori): Adriana Vigneri e Susanna Screpanti (infrastrutture), Giorgio Mocavini e Fabrizio Onida (Imprese), Federico Merola e Valerio Turchini (*Export* e *Internazionalizzazione*), Alessandro Natalini e Andrea

Averardi (Ricerca e Innovazione).

2.3.3 Le concessioni tra disciplina pubblicistica e privatistica

Il progetto di ricerca indaga una delle più rilevanti trasformazioni dovute alla liberalizzazione di numerosi settori economici, nel corso degli ultimi trent'anni: il regime misto, pubblico e privato, che trova applicazione nelle concessioni relative a beni e servizi. In questo ambito, la scienza giuridica è solita distinguere tra il provvedimento di concessione, tipica espressione di una potestà pubblica, e la convenzione che accede a esso, frutto di moduli consensuali. Tale elaborazione, tuttavia, in forza del diritto europeo, ha sempre meno validità, sia in sede di ricostruzione giuridico-sistemica, sia nella dimensione pratica. Infatti, da un lato, la concessione, attratta nel perimetro dell'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, non può essere attribuita a privati sulla base di una scelta puramente discrezionale delle amministrazioni; dall'altro, il provvedimento concessorio, in quanto atto amministrativo, è divenuto sempre meno rilevante; per converso la convenzione, atto che introietta il momento contrattuale, finisce per regolare quasi ogni aspetto del rapporto di concessione.

La ricerca intende esaminare gli intrecci e le sovrapposizioni tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica, con particolare attenzione alle attribuzioni dei concessionari e alla situazione giuridica dei concessionari, in riferimento a cinque tipi di concessioni: a) quelle relative a giochi e scommesse; b) quelle concernenti le infrastrutture autostradali; c) quelle riguardanti il demanio marittimo per finalità turistico-ricreative; d) quelle connesse ai servizi museali; e) in ultimo, quelle concernenti l'affidamento del Servizio idrico integrato. In relazione a tali categorie di concessioni, l'analisi si concentra sulle tre fasi principali della vita del rapporto concessorio: la genesi, l'esecuzione e l'estinzione.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari (coordinatore), Martina Conticelli, Marco Macchia, Francesco Giovanni Albisinni, Giorgio Mocavini.

2.3.4 I nodi della pubblica amministrazione

La ricerca ha avuto l'obiettivo di cogliere e analizzare i nodi della pubblica amministrazione, che ostacolano o complicano l'attività quotidiana di cittadini ed imprese. È stata condotta con un approccio empirico – utilizzando anche interviste e visite sul campo – di analisi di alcuni casi concreti, esemplificativi di rilevanti nodi che caratterizzano l'attività amministrativa italiana. La maggior parte dei procedimenti esaminati riguarda lo svolgimento di attività produttive, concentrandosi nei settori delle comunicazioni, dell'industria mineraria, dell'industria petrolifera e dell'energia. Sono state poi analizzate le difficoltà di gestione del territorio e di esercizio efficace dei poteri di emergenza, nonché i poteri sostitutivi attribuiti alla Presidenza del Consiglio per risolvere il disaccordo tra le amministrazioni. La ricerca ha impegnato 25 ricercatori nell'arco temporale di un anno. Per ogni procedimento si è cercato di ricostruire la storia, lo svolgimento e l'esito, con l'analisi di ogni interazione, mettendo in evidenza il comportamento dei diversi soggetti – pubblici e privati – coinvolti e il quadro di incentivi e disincentivi in cui l'azione amministrativa si muove e, spesso, si arresta. È stato esaminato il contesto di riferimento, le condizioni – storiche, normative, istituzionali, economiche – i nodi burocratici, spesso ricostruiti grazie a interviste e colloqui con i diretti interessati e i possibili rimedi, riepilogando, in un *dossier* finale, la cronologia dei fatti, le fonti e l'elenco dei materiali utilizzati.

Gruppo di ricerca: Luisa Torchia (coordinatrice), Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Avreardi, Sabrina Bigazzi, Alessandra Battaglia, Lorenzo Carbonara, Martina Conticelli, Maurizia De Bellis, Sveva Del Gatto, Fabio di Cristina, Luigi Fiorentino, Alfredo Fioritto, Edoardo Giardino, Matteo Gnes, Alberto Massera, Elisabetta Morlino, Carlo Notarmuzi, Giovanna Pizzanelli, Lorenzo Saltari, Eleonora Schneider, Giuseppe Sciascia, Susanna Screpanti, Nicola Tassoni, Valerio Turchini, Flavio Valerio Virzi.

Pubblicazione: *I nodi della pubblica amministrazione*, a cura di L. Torchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

2.3.5 La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali

La ricerca mira a individuare un modello di regolazione efficiente dei servizi pubblici locali. La ricerca si articola in cinque parti. La prima, di carattere generale, identifica, anche alla luce della letteratura economica, le ragioni della regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, con particolare riferimento al campo dei servizi pubblici locali. La seconda si sofferma sulle specifiche garanzie di indipendenza da presidiare, in relazione ad esempio alle nomine, all'esigenza di strutture dedicate competenti e all'adeguatezza delle risorse e della responsabilità finanziaria. La terza approfondisce i diversi modelli di regolazione, anche alla luce del riparto di competenze tra livello centrale e livello locale. Gas, acqua, rifiuti e trasporti, infatti, sollevano problematiche distinte e richiedono soluzioni articolate. La quarta è dedicata all'approfondimento di alcuni nodi che riguardano le metodologie della regolamentazione, sia tipo economico (ad esempio in materia tariffaria), sia di tipo giuridico-istituzionale (procedure, certezza della regolazione). La quinta, infine, analizza le funzioni politica industriale e sociale e le modalità di attribuzione delle relative competenze.

Gruppo di lavoro: Alessandro Petretto e Giulio Napolitano (*coordinatori*), Lucia Aniballi, Benedetta Barmann, Maria Stella Bonomi, Flaminia Ielo, Giorgio Mocavini.

Pubblicazione: *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, a cura di G. Napolitano e A. Petretto, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

2.3.6 La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni

Nel 2014, l'Irpa ha condotto una ricerca su "La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni". La ricerca, svolta da febbraio a ottobre 2014, è stata svolta con il supporto di Autostrade S.p.A.

Fino agli anni Novanta del secolo scorso, la realizzazione di infrastrutture è stata essenzialmente legata alla disponibilità di risorse pubbliche. Negli ultimi due decenni, e in misura maggiore a partire dalla crisi del 2008, questo tipo di provvista è stato in grado di coprire solo una esigua parte dell'effettivo fabbisogno. Tale dinamica ha sviluppato discipline e pratiche amministrative volte a favorire il concorso dei privati, tramite strumenti di partenariato pubblico-privato (PPP), in particolare mediante l'uso delle concessioni di lavori.

La ricerca ha inteso ricostruire il regime giuridico delle concessioni nel settore delle infrastrutture di trasporto, in generale, e nel settore delle autostrade, in particolare. Essa è stata svolta in prospettiva comparata, analizzando la disciplina di cinque Paesi: oltre l'Italia, la Francia, il Regno Unito, l'Australia e il Cile. Ha avuto come obiettivo la comparazione sulla realizzazione e gestione delle infrastrutture e sul regime giuridico delle relative concessioni. Il rapporto si è articolato in cinque parti, una per ciascun Paese considerato. Ogni parte è stata strutturata secondo una griglia comune di indagine, anche al fine di agevolare la comparazione dei modelli. L'analisi ha tenuto conto del dato giuridico e di quello empirico, onde verificare il grado di effettiva operatività del modello evidenziato, ed è stata svolta anche sollecitando il confronto con gli operatori.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari, Alessandro Tonetti (*coordinatori*), Andrea Altieri, Bruno Carotti, Martina Conticelli, Fabio Di Cristina, Chiara Di Seri, Marco Macchia.

Pubblicazione: *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, a cura di L. Saltari e A. Tonetti, Milano, Giuffrè, 2017.

2.3.7 La regolazione dei giochi e delle scommesse

La ricerca è dedicata alla regolazione pubblica del gioco e delle scommesse, in particolare ai profili pubblicistici e ai profili privatistici connessi a quelli pub-

blicistici. La letteratura giuspubblicistica in materia è relativamente limitata e nel complesso inadeguata rispetto all'importanza del fenomeno. Molti degli scritti migliori consistono in voci di enciclopedia e trattati, cioè in scritti brevi che passano in rassegna problemi e concetti generali, ma non contengono particolari approfondimenti e non consentono di applicare i principi generali del diritto pubblico e della specifica materia ai problemi concreti posti dalla pratica. La ricerca mira in primo luogo, a offrire un quadro generale e completo dei principi che regolano la materia e la disciplina nazionale e sopranazionale dei diversi tipi di gioco; in secondo luogo, a esaminare questa disciplina con le lenti dei principi e dei concetti generali del diritto amministrativo e del diritto comunitario; in terzo luogo, a descrivere l'assetto attuale della disciplina in materia e discutere i principali problemi giuridici che essa pone. Particolare attenzione sarà, poi, dedicata alla verifica di congruità del sistema nazionale dei giochi con gli indirizzi e principi del diritto comunitario, soprattutto di quelli stabiliti dalla Corte di giustizia. Ciò al fine di stabilire se il quadro ordinamentale di settore disegnato e perseguito dal legislatore nazionale effettivamente si attaglia al quadro comunitario di riferimento.

Gruppo di ricerca: Alessandra Battaglia, Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatori*), Diego Agus, Italo Borrello, Claudio Cataldi, Marco Calaresu, Fabio Di Cristina, Tommaso Di Nitto, Matteo Gnes, Marco Macchia, Gabriele Sabato, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: *Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, a cura di Alessandra Battaglia e Bernardo Giorgio Mattarella, Milano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

2.3.8 Profili della regolazione nelle comunicazioni elettroniche

La ricerca ha affrontato i temi della pluralizzazione dei centri nazionali e sovranazionali di regolazione nelle comunicazioni elettroniche e dei riflessi che ne scaturiscono per le imprese. In particolare, i principali problemi concernono l'incertezza del quadro regolatorio, le difficoltà nell'individuazione del corretto referente istituzionale, la "con-

correnza" tra regolatori e il conseguente incremento dei vincoli pubblicistici, il cattivo funzionamento dei meccanismi sovranazionali volti a conferire unità alla regolazione su scala europea.

L'indagine si è concentrata in particolare su tre profili: 1) il decentramento amministrativo e i rapporti tra i centri infranazionali di regolazione; 2) i rapporti tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 3) i rapporti tra i regolatori nazionali e i regolatori sovranazionali.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari (*coordinatore*), Martina Conticelli, Chiara Martini e Alessandro Tonetti.

Pubblicazioni: *Accesso e interconnessione*, di L. Saltari, Milano, Ipsoa, 2008; M. Conticelli e A. Tonetti, *La difficile convivenza tra regolazione e antitrust: il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2008, pp. 71-120.

2.4 Lo Stato e le amministrazioni

2.4.1 Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni

La ricerca ha avuto l'obiettivo di indagare la recente tendenza ad introdurre nell'ordinamento forme di legittimazione ad agire in giudizio davanti al giudice amministrativo riservate ad autorità pubbliche a tutela di interessi generali. Nel corso degli ultimi anni il legislatore ha scelto espressamente di riconoscere ad alcune amministrazioni il potere di agire in giudizio per la tutela di interessi pubblici specifici, come la legalità delle procedure di gara ad evidenza pubblica ovvero la tutela della concorrenza. L'attribuzione di un diffuso potere di legittimazione giudiziale alle pubbliche amministrazioni sembra segnare un cambio di passo nel sistema di tutela processuale, che tende a trasformarsi da strumento a protezione dei diritti fondamentali e delle libertà incisi da una determinata decisione amministrativa, a rimedio posto a mera protezione della legalità amministrativa, ovvero alla soluzione dei conflitti inter-istituzionali.

Al fine di fornire un contributo organico al dibattito sul tema, la ricerca analizza, innanzitutto, le dimensioni del fenomeno. Oltre

ad approfondire le legittimazioni speciali legislativamente previste per le autorità indipendenti, sono prese in esame le ipotesi in cui le amministrazioni ricorrono al giudice amministrativo per la soluzione di conflitti nella cura degli interessi pubblici, con particolare riferimento al settore dei beni culturali e dell'ambiente. Anche il processo contabile viene indagato. Non manca un'analisi comparata, su Francia e Germania e sul sistema dell'Unione europea.

Gruppo di ricerca: Marco Macchia (*coordinatore*), Francesco Giovanni Albisinni, Vincenzo Ferraro, Claudia Figliola, Edoardo Giardino, Antonella Mascolo, Massimo Nunziata, Alfredo Moliterni, Ornella Solina, Federico Spanicciati.

Pubblicazione: *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, a cura di M. Macchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

2.4.2 La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi

L'analisi del rapporto tra amministrazione e interessi organizzati è stata, nel passato, segnata da una contraddizione significativa, data dal rivolgere al tema "il riconoscimento del massimo di rilievo e del minimo di conoscenza". La ricerca ha avuto uno scopo e un perimetro diverso: si è infatti tentato di ricostruire, a partire dai principali "esempi attuali", le modalità e gli effetti con cui gli interessi, più o meno organizzati, incidono sull'attività dell'amministrazione pubblica. Nell'indagine la ricomposizione della morfologia – e, dunque, degli aspetti funzionali e strutturali – della rappresentanza di interessi è stata quindi finalizzata a isolare le forme dominanti dell'interazione tra istituzioni e interessi e a valutare l'effetto della penetrazione, o della mancata penetrazione di tali interessi, nel corpo dei poteri pubblici.

L'aver sposato un'impostazione di questo tipo ha richiesto di ampliare il più possibile il campo di studio, includendo le principali aree in cui la rappresentanza degli interessi si declina in modo formale organico (Camere di commercio e or-

dini professionali), in cui avviene in via formale procedimentale (rappresentanza datoriale e in parte del terzo settore) e in cui si esplica principalmente in modo informale o comunque secondo schemi estranei alla regolazione più strettamente pubblicistica (rappresentanza dei consumatori e delle grandi imprese e, in alcuni casi, delle fondazioni bancarie). Quanto al metodo adottato, per ogni settore di analisi si è tenuto conto delle forme della rappresentanza, dei soggetti e degli strumenti di essa. Alla ricostruzione qualitativa, più strettamente giuridica (prevalente in ragione della formazione dei ricercatori), si è combinata quella quantitativa, offerta dall'analisi dei molti dati raccolti e dalla rielaborazione delle informazioni assunte nelle numerose interviste predisposte con rappresentanti delle istituzioni e delle associazioni di categoria.

Lo studio, nel complesso, riprende il tema, senza dubbio risalente, degli intrecci, più o meno sinergici o conflittuali, che possono intercorrere tra le istituzioni pubbliche (e, tra queste, specialmente le burocrazie) e gli interessi organizzati. In esso, allora, si affronta la questione del concreto atteggiarsi del corporativismo, inteso, nella forma più neutra, quale modo di ordinare i rapporti tra Stato e società, senza tuttavia tentare di proporre una qualche euristica originale delle modalità attuali di aggregazione degli interessi.

Gruppo di ricerca: Andrea Averardi (*coordinatore*), Luca Natalucci; Nicola Posteraro; Eleonora Schneider; Federico Spanicciati; Valerio Turchini.

Pubblicazioni: *La rappresentanza degli interessi organizzati*, a cura di Andrea Averardi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

2.4.3 Il Parlamento dell'Unione Europea

Nel 2016 l'Istituto è risultato aggiudicatario di un contratto di appalto per attività di consulenza e ricerca nei confronti del Parlamento Europeo sul tema "Administrative Law, including the law of administrative procedure". L'Istituto,

pertanto, si è impegnato a produrre le ricerche e le consulenze in materia di diritto amministrativo richieste dal Parlamento europeo, con in quattro formati (*at-a-glance note; briefing; in-depth analysis; study*). I lavori sono stati redatti in lingua inglese. I lavori sono stati strutturati secondo uno schema di avanzamento predefinito, articolato come segue: una *outline/methodological note* (breve nota utile a fornire il quadro generale della ricerca, normalmente discussa nel corso di un *kick-off meeting* presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles); una *interim version of the study/briefing* (prima bozza della ricerca contenente una breve descrizione della materia, le prime analisi dei problemi prospettati, le bozze dei singoli capitoli e paragrafi); un *draft final report* (bozza semi-definitiva della ricerca che deve presentare tutti i capitoli ben sviluppati, fatta eccezione per l'*executive summary* che può non essere incluso nella bozza); *final report* (ricerca completa, con *executive summary*, abstract, analisi, problemi e possibili risposte, conclusioni e raccomandazioni di *policy*); possibile *oral presentation*.

Gli ambiti di ricerca sono stati vastissimi, dall'assetto istituzionale all'unione politica, dal procedimento all'organizzazione, dalla giustizia ai diritti fondamentali, dai controlli alla trasparenza, fino alle infrastrutture, agli accordi commerciali, all'unione bancaria.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Sabino Cassese, Marcello Clarich, Barbara Marchetti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Cristiana Carletti, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Sveva Del Gatto, Vincenzo Ferraro, Matteo Gnes, Giuseppe Martinico, Mario Savino, Rebecca Spitzmiller.

2.4.4 Il Big bang della trasparenza

Negli ultimi decenni la disciplina della trasparenza è stata profondamente influenzata dall'impatto della digitalizzazione sull'azione dei governi. La ricerca ha cercato di evidenziare le tante articolazioni del tema della trasparenza proponendo un confronto tra esse: la trasparenza delle amministrazioni pubbliche con quella degli organi costituzionali; quella degli uffici amministrativi con quella degli uffici politici; quella dei diversi

livelli di governo dell'ordinamento nazionale; quella delle amministrazioni pubbliche tradizionali, da un lato, con quella delle autorità indipendenti e delle società a partecipazione pubblica, dall'altro lato; quella dei poteri pubblici italiani con quella dei poteri pubblici europei e globali; quella disposta per tutte le amministrazioni pubbliche e i procedimenti da esse gestiti con quella prevista per settori particolari.

Gruppo di ricerca: Alessandro Natalini e Giulio Vesperini (*coordinatori*), Elisabetta Midena, Elisa D'Alterio, Federica Cacciatore, Paola Adami, Giuliano Fonderico, Gianluca Sgueo, Dario Bevilacqua, Barbara Neri, Sauro Angeletti, Fabrizio di Mascio, Enrico Carloni.

Pubblicazione: *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di Natalini A., Vesperini G., Editoriale Scientifica - Pubblicazioni dell'Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (Irpa), 2015.

2.4.5 L'accordo di collaborazione con la Sspa-Sna: tre ricerche

Nell'ambito di un accordo di collaborazione tra l'Irpa e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna, già Sspa) del 2012-2013, sono state svolte tre ricerche su Controlli, Politica e amministrazione, Procedimento amministrativo. A tal fine, era stato istituito un comitato scientifico composto da S. Cassese, L. Torchia, B.G. Mattarella, S. Battini, A. Sandulli, R. Perez, A. Tonetti.

La ricerca Irpa-Sna su politica e amministrazione

La ricerca ha verificato lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia a 20 anni dalla sua introduzione. Prendendo in considerazione un ampio numero di amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali, ivi incluse autorità indipendenti e società pubbliche, la ricerca, da un lato, ha individuato soluzioni perché la regola della separazione tra politica e amministrazione divenga pienamente effettiva ad ogni livello amministrativo; dall'altro, ha formulato suggerimenti per l'introduzione di uno "statuto" della dirigenza amministrativa come corpo professionale dotato di competenze tecniche,

suggerimenti validi anche ai fini della formazione dei futuri dirigenti pubblici. Nell'insieme, la ricerca mostra che la riforma del 1993 ha prodotto risultati certo non lusinghieri, sia per i suoi limiti originari, sia per il modo in cui essa è stata "corretta" e interpretata. A tutto ciò il legislatore non ha saputo porre rimedio. Ne deriva l'assoluta necessità di una riforma puntuale, mirata a correggere davvero i limiti emersi in questi venti anni di mancata separazione tra politica e amministrazione - e che sono stati evidenziati da questa ricerca.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Luigi Fiorentino (*coordinatori scientifici*), Lorenzo Casini (*responsabile scientifico*), Benedetto Cimino, Marco Macchia, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: "Venti anni di politica e amministrazione in Italia", Rapporto pubblicato sul sito della Sna; il volume omonimo, pubblicato dalla casa editrice il Mulino (2017), con saggi degli Autori.

La ricerca Irpa-Sna sul procedimento amministrativo

Quanto al procedimento amministrativo, la ricerca è partita dall'esigenza di verificare, a più di vent'anni dall'approvazione, lo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, indicando resistenze e difficoltà e suggerendo i rimedi esperibili. La legge n. 241 del 1990 (nata dall'ambizione intellettuale di un gruppo di esperti, guidati da Mario Nigro, nell'ambito della Commissione di studio istituita dal Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini) rappresenta uno dei terreni sui quali più si è esercitato il legislatore, il quale è intervenuto costantemente dal 1990 sino ad oggi, con cadenza quasi annuale; su di essa il giudice si è pronunciato con assiduità, elaborando importanti orientamenti giurisprudenziali; in riferimento ad essa la scienza giuridica si è interrogata a lungo, sia sotto il profilo dell'esegesi normativa, sia sotto il profilo delle applicazioni giurisprudenziali.

La strada di una piena attuazione, da realizzare anche mediante il censimento dei

procedimenti, è stata abbandonata, dal momento che produceva risultati solo nel medio periodo, a fronte di notevoli sforzi in termini di ricerca. Come conseguenza, oggi si sa molto poco dello stato della attuazione dei procedimenti, dei quali non esiste una mappatura. La presente ricerca ha quindi avuto l'obiettivo di colmare, almeno in parte, questo vuoto, partendo dalla normativa e dalle sue profonde modificazioni, per concentrarsi sullo stato di attuazione attraverso la raccolta e l'analisi di dati. Ciò al fine di indicare sia le resistenze e le difficoltà applicative, sia al fine di suggerire possibili rimedi e di elaborare riflessioni e proposte.

Gruppo di ricerca: Aldo Sandulli (*coordinatore scientifico*), Maurizio De Bellis, Martina Coticelli (*coordinatrici della ricerca*), Mariangela Benedetti, Donatella Scicchitano, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: "Il procedimento amministrativo a venti anni dalla legge n. 241 del 1990", Rapporto disponibile sul sito della Sna.

La ricerca Irpa-Sna sui controlli

Quanto ai controlli, la ricerca ha avuto a oggetto lo stato di attuazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni nell'arco degli ultimi venti anni. La finalità principale è stata quella di analizzare e valutare il livello di attuazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni attraverso un esame completo delle varie tipologie di controllo, tentando, inoltre, di formulare alcune indicazioni su possibili interventi da parte delle istituzioni. In questa prospettiva, gli obiettivi specifici dell'indagine possono essere sintetizzati: a) nella ricostruzione delle principali linee evolutive sulla base della normativa e documentazione di riferimento, con lo scopo, da un lato, di individuare e sistematizzare il materiale spesso frammentato e, dall'altro, di tracciare il disegno teorico generale; b) nella verifica dello stato di attuazione del sistema dei controlli, sui piani sia dell'organizzazione, sia del funzionamento, sia degli effetti (con riguardo alle misure assunte e ai risultati conseguiti); c) nella valutazione dello stato presente dei controlli, individuando

le principali disfunzioni e criticità; d) nella proposta di possibili soluzioni, soprattutto con riferimento alle pratiche.

Gruppo di ricerca: Elisa D'Alterio (*responsabile scientifica*), Andrea Altieri, Marta D'Auria, Giustino Lo Conte, Marco Pacini.

Pubblicazione: "Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni", Rapporto pubblicato sul sito della Sna.

2.4.6 Le avventure del giovane giurista

Come si fa a scegliere il tema della propria ricerca? Come e dove bisogna studiare in Italia e all'estero? Quale stile di scrittura è bene seguire? E come si deve parlare in pubblico per presentare il proprio lavoro? Sono queste soltanto alcune delle domande cui la ricerca collettiva ha cercato di rispondere in modo chiaro e semplice. La ricerca giuridica, d'altra parte, può essere una splendida avventura: a condizione, però, di saper adoperare gli strumenti di navigazione. Ideata da un gruppo di professori universitari che ha dedicato la propria vita allo studio, all'insegnamento e alla ricerca nel campo del diritto, la ricerca ha voluto offrire un contributo originale, con indicazioni concrete ed esempi specifici, suggerendo a chi inizia tale percorso cosa fare e gli errori più comuni da evitare.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Luisa Torchia e Giulio Vesperini.

Pubblicazioni: *Guida alla ricerca per giovani giuristi*, a cura di G. Napolitano, ebook in formato Kindle; *Le Avventure del giovane giurista*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

2.4.7 La guida degli studi giuridici

La riforma della disciplina della didattica - ma anche le trasformazioni dal fenomeno giuridico nel suo complesso - ha profondamente modificato l'offerta formativa dell'Università e nel mercato editoriale italiano manca un'opera recente che aiuti ad orientarsi nel nuovo contesto. Il progetto di una guida agli studi giuridici è stato volto a colmare tale lacuna e a fornire i necessari punti di riferimento nella complessità del nuovo

ordinamento.

Il testo, pertanto, fornisce indicazioni e suggerimenti agli studenti delle scuole superiori alle prese con il problema della scelta della Facoltà alla quale iscriversi; agli studenti dei corsi di laurea in giurisprudenza, alle prese con il problema di capire quali sono e come sono organizzati gli studi che hanno intrapreso; agli studenti dei corsi di laurea di economia, scienze politiche, scienze della pubblica amministrazione, che comunque hanno da sostenere un certo numero di esami di tipo giuridico.

Gruppo di ricerca: Giulio Vesperini (*coordinatore*), Carla Barbati, Paolo Benvenuti, Stefano Canestrari, Edoardo Chiti, Augusto Chizzini, Sveva del Gatto, Roberto E. Kostoris, Antonio La Spina, Dario Mantovani, Antonio Nicita, Massimo Proto, Bernardo Sordi e Carmen Vitale.

Pubblicazioni: *Studiare a giurisprudenza*, Bologna, Il Mulino, 2011.

2.4.8 Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters

L'Irpa è stato incaricato dal Consiglio d'Europa di redigere un rapporto dal titolo "Council of Europe Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters: Techniques, Shortcomings and Possible Improvements".

Il rapporto ha preso in esame le due convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di mutua assistenza in materia amministrativa, contestualizzandole nel quadro degli altri strumenti di cooperazione interstatale, analizzando la parallela normativa europea, valutandone la concreta attuazione da parte degli Stati aderenti (tra cui l'Italia), individuandone gli aspetti di maggiore criticità e proponendo alcune soluzioni operative. Al rapporto si accompagna un questionario appositamente disseminato dall'Irpa e un'appendice contenente le risposte formulate dalle competenti autorità degli Stati aderenti.

Gruppo di ricerca: Edoardo Chiti, Marco Pacini (*coordinatori*), Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Report* per la discussione alla riunione plenaria del Comitato del Consiglio d'Europa sulla cooperazione giuridica, ottobre 2010.

2.4.9 La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Sna (già Sspa)

Oggetto della ricerca è, da un lato, la dirigenza statale in generale, dall'altro, gli ex-allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione (Sspa, oggi Sna). L'analisi è stata condotta sulla base dei dati esistenti, in quanto disponibili presso le amministrazioni, e di nuovi dati rilevati, in modo sistematico o a campione, attraverso questionari e interviste con dirigenti di diverse amministrazioni. La ricerca si è concentrata sui sei seguenti punti: descrizione completa della dirigenza, dal punto di vista della provenienza geografica, della formazione, dell'età, degli studi e del grado di internazionalizzazione, delle modalità ed età di accesso, dell'intensità del ricambio; sviluppi delle carriere, sotto diversi profili, dalla velocità degli sviluppi alla mobilità; distribuzione tra gli uffici, includendo centro e periferia, uffici di staff e uffici di line; il ruolo dei dirigenti nella filiera decisionale delle amministrazioni statali, sia nelle norme sia nella prassi; rendimenti della dirigenza, sia in termini di efficienza sia in termini di affidabilità. Sono state evidenziate, infine, alcune tendenze di fondo, come la sindacalizzazione e l'associazionismo, gli incarichi esterni e i distacchi, le forme di lavoro flessibile.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatore*), Bernardo Argiolas, Benedetto Cimino, Fabio Di Cristina, Elisabetta Midena, Valentina Milani, Lorenzo Saltari e Marta Simoncini.

Pubblicazione: *La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*, a cura di B.G. Mattarella, 2009, disponibile sul sito della Sna.

2.4.10 Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo

Il progetto ha inteso verificare ed illustrare le principali tendenze di cambiamento del sistema amministrativo italiano negli ultimi venticinque anni, assumendo quale punto di partenza lo studio svolto da Sabino Cassese nel 1983, intitolato ap-

punto *Il sistema amministrativo italiano* (formula che già indica come lo studio dell'amministrazione non possa più essere declinato al singolare e come il fuoco dell'analisi si sia spostato dalla statica alla dinamica delle pubbliche amministrazioni). La ricerca ha avuto ad oggetto il tentativo di fornire, insieme, una ricognizione, una ricostruzione ed una interpretazione dei caratteri del sistema amministrativo oggi.

Sono oggetto di esame l'espansione e i confini della sfera pubblica; le basi costituzionali del sistema amministrativo; l'organizzazione centrale e i poteri regionali e locali; i procedimenti, il personale e la finanza; gli strumenti di controllo; la dimensione europea e globale; i tentativi e i progetti di riforma; lo studio dell'amministrazione.

Gli esiti della ricerca mostrano come il sistema amministrativo italiano sia oggi più 'lungo' e più articolato di quanto non fosse venticinque anni fa, mentre il suo peso rimane stabile. Inoltre, alla precedente autoreferenzialità del sistema amministrativo italiano si sia sostituito, da un lato, un rafforzamento del comando politico-governativo e, dall'altro, dallo sviluppo di una "domanda" collettiva verso l'amministrazione. Infine, è emersa l'accentuata frammentazione dei compiti, rispetto alla quale l'uso di strumenti apparentemente semplificatori (commissari, poteri d'urgenza) non ha dato risultati significativi, sicché il riordino delle funzioni resta la vera incompiuta di tutte le riforme. In conclusione, il sistema amministrativo negli ultimi venticinque anni si è mostrato restio, ma non impermeabile al cambiamento, benché i fattori che hanno indotto quest'ultimo siano stati più esogeni (integrazione europea, accresciuta esigenza dei servizi, trasformazione del sistema politico), che non endogeni.

Gruppo di ricerca: coordinata da Luisa Torchia, la ricerca è stata portata a compimento nell'arco di due anni da oltre cento persone, tra giovani studiosi, undici professori e dipendenti di pubbliche amministrazioni.

Pubblicazioni: *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009.

2.4.11 Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere

Il principio di distinzione tra politica e amministrazione, affermatosi nel corso degli anni Novanta, ha imposto un adeguamento del ruolo e della disciplina degli uffici di staff, posti alle dirette dipendenze del vertice politico delle pubbliche amministrazioni. Quanto più il vertice politico deve astenersi dall'intervenire nella gestione amministrativa, tanto più i suoi uffici di staff devono risultare distinti e differenziati rispetto agli uffici cui la gestione amministrativa è esclusivamente riservata. In altri termini, la separazione tra politica e amministrazione preme per una più pronunciata separazione tra staff e line. Fino a che punto questi indirizzi legislativi hanno trovato conferma negli atti normativi con cui ad essi è stata data attuazione nelle amministrazioni pubbliche? E, soprattutto, sono stati poi coerentemente interpretati ed applicati nella prassi amministrativa? La ricerca ha cercato di rispondere a tali interrogativi.

Gruppo di ricerca: Sabino Cassese (*responsabile scientifico*), Stefano Battini, Giulio Vesperini, Claudio Franchini, Giacinto della Cananea, Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatori*). Benedetto Cimino, Luigi Fiorentino, Valentina Milani, Dario Bevilacqua, Carlo Notarmuzi, Chiara Martini, Manuela Veronelli, Mariangela Benedetti, Adriana Caroselli, Simona Morettini, Gioia Maria Scipio, Simona Morettini, Marco Macchia, Simona Pastore, Riccardo Pallotta, Maura Argentati, Claudio Callopoli, Mario Savino, Alessandra Carnaroli, Mariastefania De Rosa, Giovanna Di Maria, Cristina Cicogna.

Pubblicazione: *Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, a cura di S. Cassese e B.G. Mattarella, Irpa, Roma, 2007.

2.4.12 Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri

La ricerca ha prodotto una ricognizione completa della normativa concernente il Ministero delle attività produttive (Map), al fine di esaminare l'impatto prodotto dai processi di riforma realizzati a partire dal-

seconda metà degli anni Novanta del secolo XX, anche in prospettiva di una sua ulteriore riforma. Il progetto è stato teso a verificare la coerenza della normativa che regola, in primo luogo, le funzioni e, per quanto necessario, l'organizzazione del Ministero. Ciò su un duplice piano: quello orizzontale, dei rapporti con le altre amministrazioni centrali e con le autorità indipendenti, e quello verticale, dei rapporti con le autonomie territoriali, da una parte, e le istituzioni e organizzazioni sopranazionali dall'altra parte. Muovendo da una rassegna dell'evoluzione storica delle norme relative al Ministero, la ricerca considera i progetti e tentativi di riforma che si sono succeduti nel corso del tempo, per poi articolarsi in tre parti, che rispecchiano le aree funzionali del Ministero indicate nell'art. 28 del d.lg. n. 300/99: competitività, internazionalizzazione e sviluppo economico. Per ciascuna sono stati affrontati i problemi dell'eventuale sovrapposizione, duplicazione e frammentazione tra le funzioni amministrative assegnate al Ministero e quelle esercitate da altre direzioni generali dello stesso Ministero, da altri dicasteri, da autorità indipendenti o altre entità, nonché del ruolo degli enti territoriali a seguito del decentramento e dei rapporti tra il Map e le istituzioni e gli organismi sovranazionali.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella e Giulio Vesperini (*coordinatori*), Adriana Caroselli, Diego Agus, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Marco Macchia, Mario Savino, Alessandro Tonetti.

Pubblicazione: Documento di analisi scientifica per l'Istituto finanziatore.

2.5 Idee per nuove ricerche

2.5.1 Il conflitto di interessi

L'Irpa ha partecipato a un bando di ricerca relativa al conflitto di interessi e la realizzazione di un *paper* che costituirà un accompagnamento formativo (c.d. *linee guida*) per i Direttori Generali e Centrali, Direttori Vicari, Dirigenti con Funzioni Specialistiche e in prospettiva anche per gli Assessori della Giunta di Regione Lombardia.

Le linee guida mirano: a definire l'ambito oggettivo di applicazione del conflitto di interessi della Giunta regionale; a indivi-

duare, nell'ambito delle attribuzioni di ciascuna funzione, le eventuali ipotesi di conflitto di interesse che potrebbero verificarsi, avendo riguardo delle singole aree di competenza, dei diversi procedimenti, dei provvedimenti e delle delibere che vengono adottate dalla Giunta; a individuare le condotte che dovranno essere tenute dai soggetti considerati, nelle ipotesi in cui si paventasse una fattispecie di conflitto di interessi. I risultati della ricerca, dunque, costituiranno un valido strumento a supporto dell'attività politica e amministrativa, soprattutto al fine di affrontare talune peculiari situazioni che possano paventare un conflitto di interessi che non sia palese.

Gruppo di ricerca: Bernardo Mattarella, Andrea Renzi, Edoardo Giardino, Hilde Caroli Casavola e Alessandro Natalini. Stato della ricerca: in corso di svolgimento.

2.5.2 I rapporti tra Stato ed economia dopo la crisi

Con l'obiettivo di delineare il quadro dei rapporti tra Stato ed economia, il nuovo "interventismo pubblico" e le tensioni che esso genera anche in termini di regole e di funzioni amministrative, si cerca di osservare il fenomeno sotto diversi angoli visuali, ognuno dei quali mette in luce le attuali modalità di perseguimento dei fini di politica economica e industriale.

Il primo riguarda le partecipazioni pubbliche nel capitale d'impresa, seppur le stesse debbano essere inquadrabili tra quelle soluzioni di mercato adeguate al ruolo strategico delle aziende, coerenti con le regole della concorrenza e del divieto di aiuti di Stato. Iniziative siffatte mirano ad evitare impropri sconfinamenti da parte della politica contrari alla logica della normativa europea. Meritano attenzione altresì gli interventi di mercato di salvataggio per fronteggiare situazioni di crisi. Il secondo è rappresentato dall'avvento delle nuove tecnologie, che rilevano quale motore di affermazione di nuovi processi economici, di nuovi modelli di *business* e di inserimento di nuovi operatori economici. Il terzo concerne il

controllo preventivo ad opera dei governi degli investimenti esteri diretti rilevanti per la sicurezza e la difesa nazionale e in infrastrutture ritenute essenziali e strategiche. Il quarto, infine, attiene al differente approccio alle politiche commerciali internazionali, alle misure di protezionismo doganale, ovvero alla svalutazione da parte degli Stati degli accordi globali di libero scambio.

In questo il campo di indagine, la ricerca intende indicare le grandi linee di tendenza che si stanno affermando nel mondo e che costituiscono i fattori condizionanti l'azione delle grandi imprese. Si indagano i correttivi al regime vigente, il ruolo dei pubblici poteri nell'economia nazionale, l'efficacia e le potenzialità di un rafforzamento dello Stato "imprenditore".

Gruppo di ricerca: Marco Macchia, Sveva del Gatto (*coordinatori*), con un gruppo di ricercatori.

2.5.3 Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici

La legislazione degli ultimi venti anni ha progressivamente esteso il ruolo e il coinvolgimento dei privati nelle attività di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale. Il quadro giuridico è particolarmente variegato e articolato, che non è il frutto di una progettazione organica, ma di una stratificazione. La ricerca intende ricostruire, pertanto, gli elementi che caratterizzano il tema di studio sul piano oggettivo e soggettivo: il significativo intreccio di interessi pubblici e privati (di natura culturale, economica, territoriale); la compresenza di attori di differente carattere (soggetti economici puri, enti senza scopo di lucro, amministrazioni pubbliche, enti ibridi); la particolare varietà di strumenti e tecniche di gestione e regolazione. La ricerca verrà condotta senza arrestarsi all'analisi del dato normativo, ma verificando il reale grado di applicazione degli istituti previsti dalle disposizioni legislative e le ulteriori soluzioni elaborate in via amministrativa dai soggetti pubblici, esami-

nando anche la dimensione quantitativa e finanziaria del fenomeno.

Il confine tra Stato e società in questo settore si presenta dotato di un significativo grado di permeabilità e costituisce terreno fertile per ibridazioni di tipo negoziale ed istituzionale. Lo svolgimento di funzioni amministrative avviene da parte di soggetti privati che, se pur estranei all'apparato amministrativo pubblico, contribuiscono alla realizzazione dei fini istituzionali di quest'ultimo. I pubblici poteri, in questo senso, non vanno incontro ad un puro e semplice arretramento, ma sono soggetti a continue ri-articolazioni – come testimoniano le numerose riforme organizzative del Ministero di settore. La ricostruzione degli strumenti e delle regole che governano la dialettica tra pubblico e privato nell'ambito della gestione del patrimonio culturale consentirà una ricostruzione aggiornata, che definisca in che misura lo svolgimento delle funzioni amministrative di settore sia condizionato dalla presenza di soggetti privati, e come sia in conseguenza articolato il ruolo riservato ai pubblici poteri, soprattutto nell'esercizio delle funzioni regolatorie e di controllo. Viene sottoposta a verifica, infine, la stessa nozione di bene culturale, accertando come i suoi caratteri tipici – primo tra tutti quello della fruibilità – siano influenzati dalla presenza e dai compiti assunti dalla parte privata.

Gruppo di ricerca: Francesco Giovanni Albisinni (*coordinatore*), con un gruppo di quattro ricercatori.

03

Il dibattito pubblico

3. Il dibattito pubblico

3.1 Aprire una finestra sul mondo

Il dibattito pubblico è divenuto una componente essenziale nella vita dell'Istituto che, a partire dal 2011, ha strutturato il proprio impegno pubblico attraverso una strategia articolata. In particolare, sono riconducibili a queste attività cinque tipologie di iniziative: l'attività istituzionale, i rapporti, gli osservatori, gli incontri scientifici, gli interventi sui mezzi di comunicazione. La prima concerne la consulenza fornita da soci Irpa a istituzioni nazionali, comunitarie ed internazionali. I rapporti cercano di fornire un quadro completo e un'analisi chiara in un numero limitato di pagine, che consenta non solo allo specialista, ma a chiunque voglia farsi un'idea sul tema di trovare raccolte le informazioni utili in un formato facilmente accessibile e fruibile. Gli osservatori rispondono a esigenze di monitoraggio di particolari fenomeni. L'Irpa si è altresì impegnato a dare impulso alla circolazione e alla divulgazione pubblica delle idee sui temi di stringente attualità, attraverso incontri scientifici, sia monotematici, sia strutturati in più sessioni, che comprendono anche gli incontri dei soci che preparano la discussione e chiariscono il contenuto del futuro dibattito (come avviene con le *Irpa Lectures* e il *Ritiro annuale*, che nel corso degli anni sono stati aperti alla partecipazione di relatori esterni all'Istituto). Si può citare, infine, l'intervento sui quotidiani da parte di soci dell'Istituto, che è stato costante, a testimonianza della necessità di condividere con il pubblico il sapere e i risultati delle attività dello studioso.

3.2 L'attività istituzionale

I soci dell'Istituto hanno fornito in passato e forniscono attualmente attività di consulenza presso istituzioni nazionali, comunitarie ed internazionali. Inoltre, molti dei soci sono stati e sono ancora impegnati presso commissioni istituite da amministrazioni dello Stato, sia a livello centrale che locale, e presso istitu-

ni preposte alla formazione dei dirigenti della pubblica amministrazione italiana. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Scuola Nazionale della Amministrazione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Commissione europea, il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dell'interno, e quello dell'economia e delle finanze, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministero dell'istruzione, il Ministero dell'università e della ricerca, la Corte dei conti e varie regioni italiane sono alcune delle istituzioni cui sono stati d'aiuto gli studi e le ricerche svolti dai soci dell'Irpa. Si possono ricordare, altresì, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni, il Comitato di esperti della pubblica amministrazione delle Nazioni Unite, la Commissione per la modernizzazione dello Stato, la Commissione per l'attuazione della legge sul procedimento amministrativo, la Commissione di esperti costituita presso il Consiglio di Stato per predisporre lo schema di Codice del processo amministrativo, il Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, il Gruppo di specialisti sull'etica pubblica a livello locale del Consiglio d'Europa, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, la riforma del Codice degli appalti in attuazione delle direttive del 2014 dell'Unione europea.

3.3 I Rapporti Irpa

I Rapporti Irpa sono rivolti ad informare ed aggiornare gli operatori giuridici e gli esperti del settore in modo mirato, fornendo loro le principali coordinate scientifiche e i dati quantitativi e qualitativi per la comprensione delle dimensioni e dei caratteri dei fenomeni rilevanti. L'Irpa ritiene essenziale che il dibattito pubblico si nutra oggi, assai più che in passato, di cifre e numeri. Non può più farsi a meno della misurazione, della quantificazione e della comparazione con fenomeni simili o con la dimensione del medesimo fenomeno in altri paesi e altri ordinamenti. In ogni caso, per superare i limiti comunque connessi alla dimensione delle

cifre, si ragiona in termini di interpretazione giuridica e sociale degli ambiti oggetto di indagine, per tenere conto di fattori quali il contesto, il trend di sviluppo, i vincoli, i fattori di promozione o di riduzione del fenomeno studiato.

L'uscita di ciascuno è stata quasi sempre accompagnata da notizie sulla stampa (*Corriere della Sera*, *Il Sole 24 Ore*). Di seguito l'elenco dei rapporti pubblicati fino ad ora.

3.3.1 Il capitalismo municipale

L'indagine evidenzia lo straordinario sviluppo del numero e del peso delle società pubbliche locali e le disfunzioni da ciò derivanti. Il fenomeno è ancora più grave se si tiene presente che la maggior parte di tali società non è al servizio della comunità, ma della stessa amministrazione. Soltanto una quota minoritaria, infatti, gestisce servizi pubblici locali. Le modalità di affidamento di questi ultimi, a loro volta, hanno favorito indebitamente le società a partecipazione pubblica, come dimostrano i dati relativi ai pareri resi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli affidamenti *in house*.

Oggi, l'autonomia degli enti locali nella scelta delle modalità di gestione è più ampia rispetto al recente passato. Tale autonomia, tuttavia, non è illimitata. Da un lato, gli enti locali dovranno operare entro gli ambiti territoriali ottimali individuati dalle regioni. Dall'altro, hanno per legge l'obbligo di motivare le soluzioni gestionali prescelte.

L'efficacia del quadro giuridico è in costante discussione. In mancanza di un adeguato riassetto organizzativo e gestionale, però, i cittadini finiranno per pagare due volte un prezzo ingiusto: come contribuenti, sopporteranno il costo di imprese spesso inefficienti e in perdita; come consumatori, continueranno a doversi rivolgere a gestori individuati per la contiguità al potere pubblico invece che per la capacità di offrire prestazioni migliori a condizioni più vantaggiose.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (coordinatore), Diego Agus, Aveva Del Gatto, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Il capitalismo municipale*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale

Scientifica per i Rapporti Irpa, 2012.

3.3.2 Il falso decentramento

La localizzazione del personale e della spesa pubblica è un indicatore indiretto dello stato effettivo del decentramento in Italia. L'osservazione empirica mostra che dal 2001 al 2011 il numero degli addetti degli apparati centrali non ha subito variazioni rilevanti. La gestione della spesa pubblica, invece, è cresciuta in periferia, ma per effetto delle maggiori uscite sanitarie. La riforma costituzionale del 2001, incentrata sul decentramento, è ancora inattuata, nonostante il dichiarato sostegno della maggior parte delle forze politiche. È scarso il trasferimento di compiti agli enti più vicini ai cittadini. L'ipertrofia degli apparati centrali non è venuta meno. La spesa regionale si è accresciuta, spinta, tuttavia, da fattori non direttamente riferibili alla contrazione dell'amministrazione centrale. Più che decentramento, nell'ultimo decennio, si è avuta una costosa regionalizzazione.

Gruppo di ricerca: Luigi Fiorentino, Matteo Gnes, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione*, di L. Fiorentino e L. Saltari, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2012.

3.3.3 La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione

Non si può migliorare la qualità dei servizi pubblici, né semplicemente assicurare prestazioni conformi a livelli qualitativi predefiniti, senza fare ricorso ad appropriati strumenti e tecniche di misurazione della qualità erogata ai cittadini. L'uso degli indicatori, le carte dei servizi, il *performance management* sono soltanto alcuni strumenti e metodi volti a garantire la qualità dei servizi pubblici, previsti dall'ordinamento.

I settori della sanità e dell'istruzione, per universalità e rilevanza del servizio, coinvolgimento di diversi livelli di governo (anche sovranazionale), ingente ammontare delle risorse finanziarie assorbite, rappresentano un esemplare banco di prova per veri-

ficare se gli strumenti normativi vigenti – in materia di misurazione della qualità – siano adeguati e coordinati, se trovino concreta attuazione e se, infine, siano corredati di efficaci mezzi di controllo ed esecuzione. Le questioni centrali, a cui questo Rapporto ha tentato di dare alcune risposte, sono riassumibili nella individuazione dei principali ostacoli al miglioramento della qualità dei servizi, delle ragioni dell'andamento negativo, dei possibili correttivi.

Gruppo di ricerca: Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Tiziana Testoni.

Pubblicazione: *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, di Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Tiziana Testoni, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2013.

3.3.4 La parità di genere nella pubblica amministrazione

Il tema della parità di genere nelle pubbliche amministrazioni non compare spesso nel dibattito pubblico ed è diffusa l'idea che nelle pubbliche amministrazioni, a differenza che nel settore privato, il divario tra donne e uomini sia pienamente colmato. Il Rapporto si propone di valutare in concreto quale sia la posizione delle donne nel settore pubblico in Italia; di individuare i principali problemi e le eventuali disparità basate sul genere; e di proporre soluzioni, tenendo conto anche dell'impatto finanziario delle stesse sulle amministrazioni.

A questo fine si analizzano, anzitutto, i dati, la normativa e le prassi relativi alla presenza e alle condizioni di lavoro delle donne nelle pubbliche amministrazioni italiane nel contesto delle direttive europee. In particolare, le percentuali complessive di presenza femminile nell'impiego pubblico, la distribuzione tra posizioni di base e di vertice, la ripartizione per settori, il differenziale retributivo, l'uso di strumenti di conciliazione, l'adozione di provvedimenti legislativi e azioni amministrative sulla parità nella pubblica amministrazione sono assunti come misure quantitative e qualitative per l'analisi e la valutazione.

Il confronto con le istituzioni comunitarie

e con le amministrazioni di altri Paesi europei viene, poi, utilizzato per individuare, ove presenti, tendenze comuni ai vari ordinamenti, sia in termini di problemi che di soluzioni adottate. Si formulano, infine, alcune proposte di riforma per l'Italia, anche sulla base delle esperienze straniere che si siano rivelate efficaci.

Gruppo di ricerca: Elisabetta Morlino (coordinatrice), Mariangela Benedetti, Giulia Bertezolo, Hilde Caroli Casavola, Maurizia De Bellis, Silvia Pellizzari.

Pubblicazione: *La parità di genere nella pubblica amministrazione*, a cura di E. Morlino, con i contributi di M. Benedetti, G. Bertezolo, H. Caroli Casavola, M. De Bellis, S. Pellizzari, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2013.

3.3.5 I collaboratori dei parlamentari

L'indagine evidenzia uno straordinario aumento della spesa per i collaboratori parlamentari nei bilanci di partiti e istituzioni del periodo 2002-2013. Il fenomeno è grave se si tiene conto che essi svolgono compiti essenziali alle dinamiche della rappresentanza democratica ("fusibili" del sistema), per cui sono retribuiti con denaro pubblico: il Parlamento, a differenza di altri Paesi (come Francia, Germania, Spagna e Inghilterra), non soltanto non ha contezza del numero, ma è addirittura estraneo al rapporto giuridico e dunque, sprovvisto di poteri di verifica e sanzione. Anche nei casi dei gruppi parlamentari e delle fondazioni politiche mancano meccanismi di finanziamento e di rendiconto trasparenti.

Soltanto una quota minoritaria ha un contratto ed è diffuso e sistematico l'impiego delle forme di collaborazione a progetto e coordinata e continuativa (co.co.co. e co.co.pro.) per un rapporto di lavoro svolto prevalentemente in condizioni di subordinazione. Si tratta del dato allarmante dell'opacità e dell'abuso di forme giuridiche da parte di un legislatore in perenne conflitto di interesse.

I parlamentari e i politici di professione, principali ed esclusivi beneficiari delle collaborazioni, non hanno, infatti, vincoli giuridici o economici né alcun efficace incentivo a contenere le dimensioni della

crescita del fenomeno. Ai cittadini è negato qualsiasi tipo di informazione, quantificazione e controllo. Data l'enorme offerta di lavoro giovanile, i collaboratori, già in posizione di debolezza negoziale, sono retribuiti meno dei colleghi europei, si muovono all'interno della piazza politica suddivisi in gerarchie invisibili e risultano sempre più spesso esposti ad abusi, malversazioni e pratiche di *patronage*.

Gruppo di ricerca: Hilde Caroli Casavola (coordinatrice), Benedetto Cimino, Claudio Tancredi Palma, Gianluca Sgueo.

Pubblicazione: *I collaboratori dei parlamentari. Il personale addetto alla politica*, a cura di H. Caroli Casavola, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2014.

3.3.6 Oltre lo *ius soli*

Il rapporto entra nel dibattito sulla cittadinanza, l'immigrazione, l'identità nazionale. Muove dalla opportunità di modificare la disciplina vigente, prevista dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in senso più inclusivo verso i c.d. immigrati di seconda generazione. L'assenza dello *ius soli* crea un evidente deficit di integrazione per chi sia nato (da genitori stranieri) e cresciuto in Italia. Tuttavia, il riconoscimento incondizionato della cittadinanza a chiunque nasca sul suolo italiano rischierebbe di incentivare l'immigrazione irregolare. Ci sono vie di uscita?

L'analisi comparata (sei paesi europei, ossia Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Austria e tre extraeuropei, Stati Uniti, Canada e Australia) consente di individuare soluzioni equilibrate. In base al modello dello *ius soli* "temperato", i figli di genitori stranieri possono acquisire la cittadinanza del paese di nascita a condizione che almeno un genitore vi soggiorni in modo regolare e permanente. Tale soluzione consentirebbe di integrare i "nuovi" italiani senza incoraggiare condotte opportunistiche. L'indagine va, poi, oltre lo *ius soli*, segnalando altri due equilibri nella normativa vigente, troppo generosa con i discendenti degli emigrati e, per contro, non inclusiva verso gli immigrati stabilmente residenti.

Quanto ai rimedi, si propone di ridurre la trasmissione per discendenza a una sola generazione; in tema di naturalizzazione,

l'indagine suggerisce una riduzione della durata del periodo di residenza necessario e il ripristino del "giusto procedimento". Occorrerebbe, poi, riflettere sul significato che la concessione della cittadinanza ha assunto in molti paesi di immigrazione: non più premio per l'avvenuta assimilazione, ma incentivo al completamento di un processo di integrazione avviato.

Gruppo di ricerca: Mario Savino (coordinatore), Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Mari Altieri, Lorenzo Carbonara, Bruno Carotti, Francesca Comanducci, Martina de Lucia, Fabio Di Cristina, Elena Mitzman, Marco Pacini, Giuseppe Sciascia, Valentina Volpe.

Pubblicazione: *Oltre lo *ius soli*. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2014.

3.3.7 La regolazione del settore postale nell'era digitale

Questa ricerca muove dalla constatazione di un paradosso: l'enorme divario tra la straordinaria rilevanza economico-sociale del settore postale e l'ancora scarsa riflessione sui suoi assetti istituzionali e regolamentari e sulle sue prospettive evolutive. Questo paradosso ha una spiegazione storica. La lunga stagione del monopolio intestato a un'amministrazione dello Stato aveva in larga parte sopito l'interesse per un settore almeno apparentemente immutabile, sottoposto a un corpo di regole stabile e organico.

Soltanto negli anni Novanta del XX secolo questo equilibrio ha cominciato a incrinarsi con i primi segni di apertura del mercato a livello europeo e gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Eppure, l'avvio della stagione della liberalizzazione non ha inizialmente determinato un cambio davvero significativo nell'approfondimento delle analisi scientifiche dedicate a questo settore, se si eccettuano alcuni isolati contributi di economisti. Una disattenzione dovuta a diverse ragioni, quali una liberalizzazione 'addolcita' dalla persistente presenza dello Stato, la garanzia del servizio universale, l'operatore storico rimasto pubblico anche dopo il completamento della privatizzazione formale, la regolazione

ministeriale, l'intervento finanziario pubblico destinato a coprire oneri iniqui, la possibilità, per Poste italiane, di contare sui ricavi provenienti da altri e più redditizi ambiti di attività.

Lo scenario di riferimento, però, è destinato a cambiare, e la liberalizzazione deve compiere il suo 'ultimo miglio', alla luce di dinamiche economiche e del potente processo di digitalizzazione. Occorre dunque, in tale contesto, una riflessione strategica sul ruolo che il sistema postale e in particolare l'infrastruttura materiale, tecnologica e umana dell'operatore incaricato del servizio universale possono svolgere attivamente per il piano di digitalizzazione del Paese.

Le diverse dinamiche e le leve di intervento vanno azionate all'interno di un disegno unitario e coerente, tenendo conto delle caratteristiche proprie del mercato postale, delle peculiarità delle sue dinamiche concorrenziali e delle esigenze di interesse collettivo che si vogliono soddisfare. E ad analogo impegno vanno chiamate, naturalmente nell'ambito delle diverse e specifiche competenze istituzionali.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (coordinatore), Maria Stella Bonomi, Monia Impinna, Alessandra Miraglia, Giorgio Mocavini.

Pubblicazione: *La regolazione del settore postale nell'era digitale*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2015.

3.3.8 Le società a partecipazione statale

La ricerca ha avuto l'obiettivo di indagare l'universo delle società pubbliche partecipate dall'amministrazione centrale per comprendere in modo attento questa realtà. Rispetto al confronto internazionale le società partecipate da soggetti pubblici sono una costante, ma nell'economia italiana si registrano ancora dimensioni rilevanti. Pur essendovi frequenti tendenze alla privatizzazione, si tratta di una realtà stabile, dotata di regole peculiari. Il quadro giuridico di riferimento è composto da una congerie di disposi-

zioni speciali che si intrecciano con la disciplina codicistica di carattere generale. Al fine di fornire un contributo organico al dibattito su tale tema, il rapporto Irpa analizza, innanzitutto, le dimensioni del fenomeno: quali e quante sono le società pubbliche e chi detiene le partecipazioni, distinguendo tra società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, società partecipate da altri ministeri e società partecipate, a loro volta, da altre società pubbliche.

Oggetto d'esame sono anche i vincoli che gravano sulla proprietà delle azioni e l'analisi dell'attività per discernere i soggetti che svolgono attività d'impresa e operano sul mercato da quelle preposte a funzioni amministrative. In secondo luogo, è approfondito il regime giuridico speciale delle partecipate statali, con riguardo alla gestione societaria (personale e contratti), ai controlli e alla responsabilità degli amministratori, ai particolari poteri dello Stato azionista esercitati mediante il «golden power». In terzo luogo, è indagato il rapporto tra società partecipate e finanza pubblica, relativamente ai vincoli derivanti dalle norme sulla spesa e ai divieti di costituzione di nuove società. Si pensi al numero massimo di componenti dei consigli di amministrazione e al regime dei compensi, ai programmi per la dismissione delle partecipazioni azionarie. È oggi il contenimento della spesa il principale limite agli interventi dello Stato imprenditore. Infine, è oggetto di approfondimento il ruolo della Cassa depositi e prestiti e del suo modello di *governance*. Sono prese in esame le partecipazioni strutturalmente strategiche e le partecipazioni strumentali alla promozione dello sviluppo e al sostegno dell'economia, nonché le acquisizioni del Fondo strategico italiano, al fine di comprendere se possano ritenersi un tentativo di "nuova" politica industriale.

Gruppo di ricerca: Marco Macchia (coordinatore), Andrea Averardi, Davide Colaccino, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Le società a partecipazione statale*, a cura di M. Macchia, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2015.

3.3.9 La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato

Lo studio ha ad oggetto la c.d. "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, espressione generalmente utilizzata nel linguaggio corrente per indicare l'apposizione di un bollino da parte del Ragioniere generale dello Stato su determinati atti normativi adottati a livello nazionale. Né la Costituzione, né la legge, né altra fonte contiene riferimenti a una tale espressione. Soltanto pochi addetti ai lavori conoscono esattamente in cosa consiste e come funziona questa pratica, mentre quasi nessuno ha mai dedicato uno specifico approfondimento scientifico ai caratteri e al valore di una tale attività. Del resto, la bollinatura è soltanto un termine tecnico, tramandato da generazioni di impiegati pubblici succedutesi negli uffici di via XX Settembre, da tempi ormai imprecisabili.

Muovendo dall'alone di "mistero" che circonda la definizione e la pratica della "bollinatura", l'indagine, svolta anche "sul campo", intende approfondire le origini e il significato profondo di tale prassi. A tale fine, è necessario partire da molto lontano, collegandosi all'evoluzione storica del ruolo della Ragioneria generale dello Stato, a partire dalla sua istituzione nel 1869, e alla contestuale affermazione del principio generale della copertura finanziaria delle leggi di spesa. L'indagine, quindi, analizza l'evoluzione della disciplina, identificando i parametri tecnici sulla base dei quali viene svolta tale attività, ricostruendo analiticamente le singole fasi della procedura, evidenziando gli effetti giuridici derivanti dalla stessa. Segue l'analisi dell'efficacia della bollinatura, valutata alla luce dei principali controlli svolti. Infine, l'indagine si interroga sul valore della bollinatura nel sistema amministrativo italiano, riportando alcune riflessioni conclusive.

Gruppo di ricerca: Elisa D'Alterio.

Pubblicazione: *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, di E. D'Alterio, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2017.

3.3.10 L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto

Dal dicembre 2016 anche in Italia, come in molte altre democrazie liberali, chiunque può accedere ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni senza dover dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. Con l'introduzione di questo principio di "vera" accessibilità totale, il c.d. modello Foia (*Freedom of information act*) è stato trapiantato in Italia, riallineando il nostro ordinamento allo standard europeo e internazionale.

La recente esperienza italiana in materia di accesso civico generalizzato è posta a raffronto con l'esperienza di altri sette ordinamenti nazionali (Canada, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti e Svezia) e dell'Unione europea. L'analisi della legislazione sull'accesso e sulla sua attuazione in quegli ordinamenti consente di valutare la disciplina italiana nella giusta prospettiva e di evidenziare i principali tratti distintivi e quelli problematici dell'esperienza italiana. Il primo riguarda l'aspetto temporale e mostra il ritardo con cui l'Italia si è uniformata alla tendenza descritta. Un secondo tratto dell'esperienza italiana riguarda il valore assegnato al principio della trasparenza amministrativa: in generale, in vari ordinamenti occidentali si assiste a una sorta di processo di "costituzionalizzazione" del *right to know*, ma tale processo in Italia appare in mezzo al guado. Il terzo aspetto concerne una peculiarità tutta italiana, rappresentata dalla stratificazione delle diverse tipologie di accesso, che acuisce l'incertezza e il rischio che il regime dell'accesso sia rimesso alle scelte delle singole amministrazioni. Un quarto problema italiano riguarda l'ambito delle eccezioni alla regola dell'accesso, ma, diversamente da quanto alcuni ritengono, esso non attiene alla loro formulazione legislativa, mutuata dal regolamento n. 1049 del 2001 dell'Unione europea e corrispondente allo standard degli altri ordinamenti europei, bensì alla loro applicazione amministrativa. Un quinto aspetto problematico emerge dalla comparazione: l'elevato grado di frammentazione funzionale che connota la fase di attuazione della normativa italiana, con quattro autorità diverse chiamate a dare esecuzione alla normativa.

I contributi della ricerca dimostrano che questa disciplina richiede adempimenti complessi, amministrazioni efficienti, giudici disposti a sganciarsi dai tradizionali modelli di tutela e ad abbandonare principi che il legislatore ha voluto superare. È dalla capacità delle une e degli altri di aderirvi e farlo proprio che dipenderanno le fortune della disciplina italiana sull'accesso civico generalizzato.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella e Mario Savino (*coordinatori*), Francesco Giovanni Albisinni, Lorenzo Carbonara, Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Giulia Dimitrio, Mario Filice, Alfredo Moliterni, Ippolito Piazza, Giuseppe Sciascia.

Pubblicazione: *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, a cura di B.G. Mattarella e M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2018.

3.4 Gli osservatori

Nell'ottica di promuovere e svolgere le ricerche su basi empiriche, l'Irpa finanzia l'attività dell'Osservatorio di analisi di impatto della regolazione e dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni. Nel 2019 si è aggiunto un Osservatorio sullo Stato Digitale, concepito al fine di analizzare le importanti trasformazioni in atto sul piano dell'innovazione.

3.4.1 L'Osservatorio sullo Stato digitale

Ideato nel 2019 da Luisa Torchia con Bruno Carotti, Marco Macchia e Gianluca Sgueo, l'Osservatorio mira all'analisi di un tema attualissimo, quale l'uso delle tecnologie da parte delle amministrazioni e l'impatto di queste sui rapporti con i cittadini, in termini di prestazioni e di giustizia.

Il dibattito sulla diffusione della tecnologia e dei suoi effetti si va sviluppando in tutti i paesi e ha ad oggetto molti profili diversi, dal ruolo delle piattaforme nella vita sociale e politica agli inediti problemi posti dalla tutela della *privacy* sulle medesime piattaforme, dall'utilizzo dei *big data* per costruire meccanismi di decisione e di giudizio alla attivazione

di nuovi meccanismi di partecipazione. È facile prevedere che l'"incontro" fra tecnologia e diritto si svilupperà sempre più nel futuro prossimo e porterà sia alla estensione a territori nuovi di strumenti e regole già esistenti, sia allo sviluppo di nuove regole e nuovi strumenti.

L'Osservatorio raccoglie contributi in materia e contiene approfondimenti, commenti e recensioni su materiali relativi al rapporto tra il diritto, specialmente il diritto pubblico e il diritto amministrativo, e l'evoluzione digitale.

L'Osservatorio è coordinato da Luisa Torchia, Gianluca Sgueo, Bruno Carotti e Marco Macchia.

Il Comitato di Redazione è composto da Bruno Carotti, Paolo Clarizia e Valerio Bontempi. La redazione *web* è coordinata da Giuseppe Sciascia, con il supporto di Camilla Ramotti, Marianna Mazzarella e Patrizio Rubecchini. I partecipanti sono, oltre ai ricercatori menzionati, Andrea Averardi, Benedetta Barmann, Sveva Del Gatto, Giulio Vesperini.

I post sono concepiti con un approccio fruibile e orientato alle prassi più comuni, anche di Paesi; sono volti a temi di stringente attualità, così inserendosi nell'ampio filone del dibattito pubblico dell'Irpa. I materiali sono pubblicati su una apposita sezione del sito dell'Istituto e diffusi attraverso i principali *social network* (Facebook, Twitter, LinkedIn).

3.4.2 L'Osservatorio di analisi d'impatto della regolazione (Osservatorio Air)

L'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione (Osservatorio Air) è nato nel 2009 sulla base di una convenzione stipulata tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope". La convenzione tra i due atenei è stata rinnovata nel 2016. A partire dal 2013 l'Osservatorio si è costituito in associazione e nel 2016 esso è entrato a far parte dell'*International Institute of Administrative Sciences* (Iias). L'obiettivo dell'Osservatorio è quello di esaminare, con cadenza periodica, le tematiche della qualità della regolazio-

ne, con particolare riferimento all'impiego dell'analisi di impatto della regolazione (Air) e della verifica di impatto della regolazione (Vir) da parte delle amministrazioni italiane. L'esperienza italiana viene indagata in prospettiva comparata prestando particolare attenzione all'evoluzione dell'agenda europea in materia di qualità della regolazione. Dal 2011 è istituita una selezione per individuare le migliori tesi di laurea magistrale aventi ad oggetto gli strumenti per valutare gli effetti della regolazione, con particolare riguardo all'Air, alla Vir nonché alle procedure di *notice and comment* associate ad atti di regolazione. Le tesi selezionate sono pubblicate sul sito internet dell'Osservatorio. A partire dal 2014 l'Osservatorio cura la pubblicazione di un *Annuario* e, ora, cura una *Rassegna trimestrale* sottoscritta dalle principali autorità indipendenti di regolazione, i cui contributi sono sottoposti alla valutazione preventiva di un comitato di *referee*.

L'Osservatorio è dotato di un Comitato scientifico presieduto dal Claudio Radaelli (*University College London*) e composto anche da esperti internazionali. Tra le varie attività, a partire dal 2017 il Comitato scientifico cura l'organizzazione di *workshop* annuali dedicati alla discussione dei temi più attuali della ricerca in materia di qualità della regolazione. L'Osservatorio, oltre a un proprio sito (www.osservatorioair.it), dispone di profili social su *Twitter* e *Facebook*.

3.4.3 L'Osservatorio sulle esternalizzazioni

L'Osservatorio sulle esternalizzazioni, che ha operato fino al 2013, era finalizzato a monitorare e analizzare le esperienze in atto ai diversi livelli di governo, evidenziandone peculiarità e criticità, anche mediante lo studio delle esperienze straniere. Infine, attraverso l'Osservatorio si è inteso offrire un significativo supporto alle amministrazioni nella scelta di esternalizzare alcune attività o la gestione di alcuni servizi.

L'attività dell'Osservatorio si è sviluppata in tre ambiti principali: 1) le attività di ricerca e studio sui processi di esternalizzazione in atto nel nostro ordinamento e in altri Paesi, curando ricerche su aree tematiche differenziate; 2) l'organizzazione di eventi annuali (convegni, seminari, conferenze); 3)

la comunicazione e la diffusione delle esperienze, ora confluite nell'Irpa "*umbrella*". Dal 2007 al 2011, l'Osservatorio ha altresì elaborato un Rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni. I riferimenti e i contenuti sono riportati all'interno delle pubblicazioni dell'Irpa (infra, Cap. 6). All'Osservatorio hanno partecipato: D. Agus, A. Albanesi, M. Calaresu, E. D'Alterio, M. De Rosa, F. Di Cristina, E. Di Loreto, C. Lacava, L. Fossile, A. Fortini, P. Manzione, C. Mari, G. Mazzantini, G. Oliva, C. Pavarini, I. Pucci, S. Simone, L. Zanarini.

I materiali dell'Osservatorio sono stati integralmente inseriti all'interno del sito dell'Irpa da Bruno Carotti, a fini di conservazione e possibile futuro riuso.

3.5 Le Irpa Lectures

All'inizio del 2011 l'Irpa ha dato avvio ad una serie di incontri annuali in cui studiosi stranieri di fama internazionale presentano e discutono i loro lavori di maggior rilievo. Nel primo incontro, Bruce Ackerman, dell'Università di Yale, ha illustrato i recenti sviluppi dell'organizzazione e delle prassi costituzionali degli Stati Uniti d'America, oggetto del suo ultimo libro *The Decline and Fall of the American Republic* (Harvard UP, 2010). Quindi, Martin Loughlin (London School of Economics), ha parlato dell'ordinamento inglese discutendo sui volumi *Foundations of Public Law* (OUP, 2010) e *The Twilight of Constitutionalism?*, in curatela con P. Dobner (OUP, 2010).

Nel 2012, Jean Bernard Auby (Science Po, Paris), ha trattato il tema La città come futuro del diritto pubblico. Nel 2013 si sono tenute tre *lectures*: J.H.H. Weiler (NYU University School of Law), ha parlato de *Il metodo del diritto pubblico comparato*; Jane B. Stewart e Richard B. Stewart hanno analizzato il tema *Nuclear Waste: The US Experience on Addressing a Worldwide Problem*; Armin von Bogdandy è intervenuto sul tema La scienza giuspubblicistica nello spazio giuridico europeo: sfide e prospettive. Nel 2014, J.A. Robinson (Harvard University), ha trattato l'argomento *Why Nations Fail?*. Nel 2015, Eyal Benvenisti (Tel Aviv University), ha discusso *The law of global governance*, Eberhard Schmidt-Aßmann ha trattato la *Doctrinal scholarship and practical*

jurisprudence in modern administrative law, mentre Jerry L. Mashaw, infine, ha presentato il volume *Creating the Administrative Constitution. The Lost One Hundred Years of American Administrative Law*.

3.6 Gli Irpa Lunch

Gli Irpa Lunch sono incontri mensili dedicati alla discussione e all'approfondimento dei temi di ricerca che impegnano i soci dell'Istituto, hanno luogo generalmente all'ora di pranzo. La partecipazione a questi incontri avviene su specifico invito ed è estesa, oltre che ai soci, ai collaboratori dell'Istituto. L'obiettivo è duplice: per un verso, garantire all'Istituto una periodica occasione di riunione e valutazione del lavoro individuale e collettivo svolto dai singoli soci e dai gruppi; per l'altro offrire a questi ultimi l'opportunità di un confronto sui problemi, sui metodi e sui risultati non definitivi di ricerche ancora in corso, e di ricevere suggerimenti, commenti e indicazioni utili a sviluppare e migliorare il lavoro. La trattazione delle caratteristiche e dei risultati delle ricerche è organizzata da ciascun relatore, il quale provvede a fornire i partecipanti di un riepilogo espositivo e dei materiali utili alla discussione e all'approfondimento del tema.

Nel 2009 gli Irpa Lunch sono stati dedicati alla discussione delle ricerche condotte da Giulio Napolitano (*"La crisi economica e l'intervento degli Stati"*), Valentina Volpe (*"Exporting Democracy"*), Gianluca Sgueo (*"From Networks, Through Networks, Beyond Networks"*), Benedetto Cimino (*"Mutuo riconoscimento e norme tecniche"*), Elisabetta Morlino (*"Gli appalti delle organizzazioni internazionali"*), Elisa D'Alterio (*"La «judicial comity»"*), Luigi Fiorentino (*"Verso un nuovo modello di contabilità pubblica"*). Nel 2010, hanno discusso Lorenzo Casini (*"Ordinamenti sportivi e sistemi amministrativi globali"*), Martina Conticelli (*"Privato e pubblico in Sanità"*), Sveva Del Gatto (*"Il metodo aperto di coordinamento"*), Maurizia De Bellis (*"La regolazione globale dei mercati finanziari"*), Marco Macchia (*"Il controllo nazionale*

e internazionale sull'illegittimità derivante da violazione di norme europee e globali"), Aldo Sandulli (*"La scienza del diritto amministrativo in Italia"*), Mario Savino (*"Ordine pubblico e libertà degli stranieri"*). Nel 2011, hanno presentato la propria indagine Alessandro Natalini (*"Il «Performance Management» nel Regno Unito"*), Hilde Caroli Casavola (*"La globalizzazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni"*), Edoardo Chiti (*"L'amministrazione della chiesa cattolica romana: un'introduzione"*), Mario Pilade Chiti (*"Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona"*), Benedetto Brancoli Busdraghi (*"Intervento pubblico e concorrenza nella costruzione delle reti di comunicazione elettronica di prossima generazione"*) e Sabino Casese (*"Fare l'Italia per costituirla poi. Le continuità dello Stato"*), Elisa D'Alterio, Bruno Carotti e Tiziana Testoni (*"La qualità dei servizi pubblici"*). Nel 2012, sono intervenuti Matteo Gnes (*"I privilegi dello Stato debitore"*), Bernardo Giorgio Mattarella (*"La regolazione dei giochi e delle scommesse"*), e si è tenuta una discussione comune sia sul bando europeo "Delegating State", che sui progetti Irpa-Sspa relativi a tre ricerche in tema di politica e amministrazione, procedimento amministrativo e controlli. Nel 2013, Richard B. Stewart ha discusso il libro di Jerry Mashaw, *"Creating the Administrative Law Constitution: the Lost One Hundred Years of American Administrative Law"*. Nel 2014, hanno presentato temi di ricerca Martina de Lucia (*"Il ruolo del G20 nella governance economica globale"*) e Lorenzo Saltari, con Andrea Altieri, Bruno Carotti, Martina Conticelli, Fabio Di Cristina, Chiara Di Seri, A. Tonetti (*"La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni"*). Nel 2015, sono intervenuti Guido Melis (*"Fare lo Stato per fare gli italiani"*), Lorenzo Casini, Marco Macchia, Lorenzo Saltari (*"Venti anni di politica e amministrazione in Italia"*), Carlo Cottarelli (*"La lista della spesa"*). Nel 2016, Luigi Fiorentino (*"La riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla luce della riforma Madia"*), Marco Pacini

(*"Il coordinamento pubblico. Temi e problemi"*), Lorenzo Saltari e Alessandra Salvato (*"Verso una disciplina del procedimento amministrativo europeo?"*), Mario Savino (*"La crisi dei migranti tra Italia e Unione europea"*), Gianluca Sgueo, *"Le strategie di gamification dei regolatori globali"*), Ko-standin Peci (*"Diritti procedurali e abuso di posizione dominante"*), Andrea Averardi, Luca Natalucci, Nicola Posteraro, Valerio Turchini (*"La rappresentanza degli interessi"*), Elisabetta Morlino (*"Amministrare l'ambiente"*). Nel 2017, hanno presentato i propri lavori Flaminia Ielo (*"Il governo delle società a partecipazione statale"*), Benedetta Barmann (*"I procedimenti sanzionatori nei mercati finanziari"*), Monia Impinna (*"La lotta al climate change: il modello europeo e quello statunitense a confronto"*), Andrea Averardi, Fabio Di Cristina e Susanna Screpanti (*"Lo Stato promotore"*), Maurizia De Bellis (*"Le ispezioni amministrative"*). Nel 2018, infine, Giorgio Mocavini (*"Il prezzo del consenso. Il ruolo delle compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio"*), Maria Stella Bonomi (*"La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali"*), Sveva Del Gatto (*"Potere pubblico e iniziativa di impresa"*), Lorenzo Carbonara (*"La ricerca del consenso sulle opere di rilevante impatto ambientale. Analisi comparata"*).

3.7 Il ritiro annuale

Dal 2011 l'Irpa organizza un incontro annuale riservato ai soci della durata di due giorni dedicato alla discussione di un tema scientifico o di attualità. Il primo di tali incontri si è svolto nei giorni 14 e 15 ottobre di quell'anno, presso il monastero dei Benedettini a Subiaco, e sono stati oggetto di discussione i temi dello studio del diritto amministrativo, del federalismo e l'organizzazione centrale dello Stato, le società e i servizi pubblici locali dopo il referendum, e l'intervento pubblico dopo la crisi del 2009. Il secondo incontro si è tenuto il 12 e 13 ottobre 2012, ancora una volta presso il monastero dei Benedettini a Subiaco e si è parlato di diritto come scienza sociale, democrazia, ruolo del Ministero dell'economia nel processo decisionale governativo. Dal 2013 (18 e 19

ottobre) gli incontri si tengono a Sutri, presso il Golf Nazionale; in quell'anno, si è discusso di giustizia amministrativa. Nel 2014 (24 e 25 ottobre), si è parlato di riforma delle pubbliche amministrazioni e dei poteri locali in Italia e in Francia, ed è stato discusso il lavoro di Guido Calabresi. Nel 2015 (23 e 24 ottobre), si è discusso sul futuro dell'Istituto, dei risultati del seminario *"Public law in an uncertain world"* e dell'assetto delle città. Nel 2016 (21 e 22 ottobre), si è discusso di crisi di legittimazione dello stato amministrativo negli Stati Uniti, di amministrazione europea, dirigenza amministrativa e regime delle concessioni. Nel 2017 (20 e 21 ottobre), di Intelligenza artificiale e istituzioni, dell'amministrazione statunitense, dell'organizzazione e funzionamento della Presidenza del Consiglio, della 'nuova' conferenza di servizi alla prova della prima attuazione. Nel 2018 (19 e 20 ottobre), si è trattato di evoluzione dell'amministrazione presidenziale e trasformazioni del diritto amministrativo negli Stati Uniti, di crisi della democrazia e diffusione del populismo in Europa, di pubblica amministrazione in Italia ai tempi del populismo, di intervento pubblico, nazionalizzazione, revisione unilaterale delle concessioni, retorica dei beni pubblici e di riforme amministrative in materia di pubblico impiego. Nel 2019 (22 e 23 ottobre), il tema della digitalizzazione e delle sfide delle amministrazioni pubbliche e di riforma della scuola. Per il 2020 l'incontro è stato rinviato a causa della pandemia.

**Le attività didattiche
e la formazione
dei giovani ricercatori**

4. Le attività didattiche e la formazione dei giovani ricercatori

4.1 Conoscere per diffondere

Le attività di formazione costituiscono uno degli obiettivi principali dell'Istituto, da sempre impegnato a diffondere le conoscenze di settore, il metodo di ricerca, i risultati raggiunti, con uno sguardo alla preparazione delle fasce più giovani di ricercatori e studiosi. Di seguito sono riportate le principali attività riconducibili a quest'area.

4.2 I seminari annuali

Sabino Cassese ha svolto, dal 2007 al 2010, tre cicli di seminari finalizzati ad illustrare le più rilevanti trasformazioni del diritto amministrativo globale, europeo e nazionale. La partecipazione ai seminari è stata garantita ad un pubblico eterogeneo ed ha impegnato a discutere di materiali precedentemente assegnati, specialmente di natura giurisprudenziale e casistica. Nel 2007, il tema degli incontri *"La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche"* è originato dalla constatazione che le norme sulle principali decisioni pubbliche delle democrazie contengono specifici istituti di partecipazione dei privati che determinano la rinuncia, da parte dell'amministrazione, all'esclusività dei suoi poteri ed il corretto bilanciamento delle esigenze di efficacia, autoritarietà e giustizia della *"puissance publique"*. I seminari sono stati dedicati all'esame di alcuni modelli statali di partecipazione (Francia, Stati Uniti, Regno Unito), di uno sovranazionale (Unione Europea) e di determinati *global regulatory regimes*. Nel 2008, il ciclo di seminari, intitolato *"Quando gli ordinamenti giuridici si scontrano. Dal dialogo alla cooperazione tra i giudici"*, ha evidenziato alcune tendenze del diritto globale. La diluizione della sovranità statale ed il pluralismo dei pubblici poteri, così come la sovrapposizione a quello nazionale di più ordinamenti ultrastatali, determinano la necessità per gli Stati di affrontare problemi i cui effetti sono spesso globali. Le lezioni han-

no approfondito in che misura le Corti contribuiscono all'emersione di sistemi più o meno stabili di collegamento o rinvio tra di esse. Nel 2010, i seminari sul tema *"In nome del popolo o della Costituzione?"* hanno avuto ad oggetto un aspetto fondamentale del moderno costituzionalismo, ossia l'affermazione e lo sviluppo delle Corti costituzionali. Lo sviluppo della giustizia costituzionale è stato indagato sotto molteplici aspetti, dal peso crescente delle Corti costituzionali alla moderna configurazione della giustizia costituzionale, fino all'analisi di casi paradigmatici.

4.3 Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada)

Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada) è un vero e proprio *training course*, strutturato in modo da offrire ai partecipanti la possibilità di perfezionare o aggiornare la conoscenza del diritto e delle scienze amministrative. Finora si sono tenute tre edizioni. La prima edizione, tenutasi nel 2008, ha avuto ad oggetto le riforme dell'organizzazione amministrativa (Claudio Franchini), le autorità indipendenti (Mario Savino), l'accesso ai documenti amministrativi (Bernardo G. Mattarella), le comunicazioni elettroniche (Lorenzo Saltari), i controlli sull'amministrazione (Gaetano D'Auria), le esternalizzazioni (Luigi Fiorentino), la disciplina dei contratti pubblici (Angelo Mari), l'integrazione amministrativa europea (Edoardo Chiti), i servizi pubblici (Giulio Napolitano), la finanza pubblica a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (Rita Perez), i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali (Giulio Vesperini), la dirigenza ed il sistema dello *spoils system* (Stefano Battini), il diritto amministrativo e la Cedu (Giacinto della Cananea). La seconda edizione, del 2009, ampliata quanto a modalità di ingresso e tecnica di insegnamento, è stata costruita in sette moduli, per un totale di quaranta ore complessive. Il primo ha avuto ad oggetto gli interventi in materia di organizzazione amministrativa (Hilde Carli Casavola), le Regioni ed enti locali

(Giulio Vesperini), il "pacchetto Brunetta" ed il personale (Stefano Battini). Il secondo modulo ha affrontato i temi del federalismo fiscale (Rita Perez) e delle misure per fronteggiare la crisi finanziaria (Giulio Napolitano). Il terzo ha riguardato l'attività ed il procedimento (Bernardo G. Mattarella), il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa (Aldo Sandulli), i rapporti tra diritto amministrativo nazionale e sovranazionale (Marco Macchia), i poteri di urgenza (Matteo Gnes). Il quarto modulo ha avuto ad oggetto l'attività contrattuale della pubblica amministrazione (Elisa D'Alterio), le fonti in materia di contratti pubblici (Giacinto della Cananea), le esternalizzazioni (Luigi Fiorentino). Il quinto ha trattato la responsabilità (Luisa Torchia) e i controlli (cons. Gaetano D'Auria). Il sesto modulo è stato dedicato ai beni culturali (Lorenzo Casini), all'organizzazione universitaria (Angelo Mari), all'Agcm (Diego Agus), alle comunicazioni elettroniche (Lorenzo Saltari). Il settimo e ultimo modulo ha affrontato la regolazione globale dei mercati finanziari (Maurizia De Bellis) e la lotta al terrorismo (Mario Savino). La terza edizione si è tenuta nel 2016 ed è stata dedicata all'analisi della riforma della pubblica amministrazione, realizzata attraverso la legge delega n. 124/2015. In questo caso, si è seguita la strada di un vero e proprio corso di formazione, con iscritti ammessi a partecipare e la necessità di una quota di iscrizione. I sette incontri, tenuti presso l'Istituto Luigi Sturzo in Roma, hanno trattato la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni in Italia e all'estero (Bernardo G. Mattarella e Giulio Napolitano, 16 maggio), la semplificazione e nuovi strumenti normativi - Scia, silenzio assenso, conferenza di servizi (Giulio Vesperini e Alessandro Natalini, 23 maggio), la digitalizzazione della pa e la cittadinanza digitale (Bruno Carotti, 6 giugno), la riforma della dirigenza e del pubblico impiego (Stefano Battini, 20 giugno), la trasparenza e l'accesso (Mario Savino, 7 luglio), le società a partecipazione pubblica (Marco Macchia, 11 luglio), i servizi pubblici locali di interesse economico generale (Giuliano Fonderico, 14 luglio). Il calendario e il resoconto delle lezioni, nonché i materiali utilizzati, sono stati inseriti (in forma pro-

tetta), sul sito web, all'indirizzo www.Irpa.eu/cada-iii-2016/.

4.4 I Workshops

L'Irpa ha organizzato, tra il 2009 ed il 2010, quattro seminari di aggiornamento (*Workshop*) sugli aspetti di maggior rilievo del diritto amministrativo. I seminari hanno esaminato, in un'unica giornata di studio scandita da intervalli di circa trenta minuti, gli interventi di riforma, nonché le ultime pronunce giurisprudenziali sui vari temi rilevanti. I seminari, similmente al Cada, sono stati aperti a docenti, avvocati, cultori della materia, dottorandi, studiosi ed esperti, funzionari pubblici, a cui è stata chiesta la corresponsione di una quota di partecipazione, variabile a seconda che avessero già partecipato a precedenti iniziative formative dell'Istituto. Ogni seminario è stato accreditato presso l'Ordine degli Avvocati di Roma al fine del rilascio di crediti valevoli per la formazione professionale continua. I relatori degli incontri sono stati docenti e funzionari pubblici, alcuni dei quali soci dell'Istituto, o esperti dei temi di volta in volta trattati. Prima di ogni incontro è stato distribuito un programma delle lezioni, nonché del materiale didattico, e ad ogni incontro è seguito un dibattito tra i relatori ed i partecipanti.

Il primo *Workshop* (6 ottobre 2009) ha riguardato le modifiche apportate alla disciplina del procedimento amministrativo. Sono state valutate l'evoluzione della disciplina del procedimento (Aldo Sandulli), la disciplina del procedimento in rapporto a Regioni ed enti locali (Giulio Vesperini), le novità in tema di attività consultiva (Bernardo Argiolas), le semplificazioni in materia di conferenza di servizi (Tommaso Di Nitto), le semplificazioni ed i nuovi limiti in tema di dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso (Sveva del Gatto), le semplificazioni settoriali (Alessandro Natalini).

Il secondo *Workshop* (6 novembre 2009) è stato dedicato all'esame dell'impatto sulla disciplina del pubblico impiego del decreto attuativo della c.d. "legge Brunetta", con particolare riferimento alle conseguenze organizzative delle riforme, nonché a quelle sulla tutela giurisdizionale. Argomenti delle lezioni del seminario sono stati il sistema

delle fonti del pubblico impiego (Gaetano D'Auria), la disciplina della contrattazione collettiva e delle relazioni sindacali (Valerio Talamo), la disciplina delle progressioni professionali e della retribuzione incentivante (Benedetto Cimino), la disciplina della dirigenza pubblica (Stefano Battini), la responsabilità disciplinare (Bernardo G. Mattarella).

Il terzo *Workshop* (1 dicembre 2009) ha affrontato una delle più recenti riforme dei servizi pubblici locali. Il seminario è stato diviso in due distinte sezioni. Nella prima, è stata esaminata la disciplina generale dei servizi pubblici, con particolare riguardo alla sua evoluzione (Giulio Napolitano), alle modalità di affidamento, alle deroghe e ai regimi transitori (Giuseppe Piperata), all'*in house* e al nuovo ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Luigi Fiorentino), alle cessioni di quote e ai vincoli all'attività delle società affidatarie (Marco Dugato). Nella seconda, si è dato conto dell'ambito di applicazione della disciplina dei servizi pubblici e delle discipline speciali: acqua e rifiuti (Jacopo Bercelli), energia (Paolo Cirielli), trasporti (Lorenzo Saltari).

Il quarto *Workshop* (3 marzo 2010) ha seguito di poco la conclusione dei lavori della Commissione di esperti costituita presso il Consiglio di Stato per predisporre lo schema di *Codice del processo amministrativo*. Alcuni dei componenti della Commissione sono stati chiamati a relazionare su alcuni temi specifici. Tra questi, Luisa Torchia ha introdotto le tematiche del seminario, Alessandro Pajno ha trattato dei principi generali e delle ragioni della codificazione del processo amministrativo, Filippo Patroni Griffi ha affrontato i temi dell'efficienza e dell'effettività del processo amministrativo riformato, Marcello Clarich ha richiamato la disciplina delle azioni. Infine, Mario Pilade Chiti è intervenuto sulla disciplina delle impugnazioni nel processo amministrativo.

4.5 Il corso di formazione per il personale degli uffici di staff

L'Istituto ha collaborato con la Libera

Università Maria SS. Assunta (Lumsa) di Roma all'organizzazione di un ciclo formativo di lezioni rivolto al personale direttivo degli uffici di diretta collaborazione. Il corso, coordinato da Giulio Vesperini per l'Irpa, si è svolto tra i mesi di ottobre e novembre 2009.

4.6 Le borse di studio

L'Irpa mira alla formazione avanzata dei giovani studiosi più capaci. A tal fine, l'Istituto bandisce borse di studio annuali per compiere ricerche a tempo pieno in diritto amministrativo e scienze amministrative. Le borse sono finanziate da soggetti privati e permettono a giovani studiosi di perfezionarsi e di svolgere attività di ricerca in vista di una possibile pubblicazione a carattere scientifico. L'assegnazione delle borse segue criteri di trasparenza e di merito: una commissione appositamente costituita valuta i titoli di studio, le esperienze maturate, la conoscenza di una o più lingue straniere, le pubblicazioni e la partecipazione ad attività di ricerca.

L'Istituto ha bandito ed assegnato, dal 2006 al 2019, otto borse di studio. Si segnala, tra queste, quella bandita nel 2013, dedicata alla memoria di Elisabetta Diamanti, studiosa di diritto amministrativo e dottore di ricerca, che ha svolto le sue attività di ricerca negli anni Novanta presso la cattedra di diritto amministrativo del Professor Sabino Cassese nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza.

05

Le relazioni con la comunità scientifica

5. Le relazioni con la comunità scientifica

5.1 I rapporti con le università e con altre istituzioni italiane e internazionali

L'Irpa intrattiene stabili rapporti di collaborazione con la *New York University School of Law* (in particolare, con l'*Institute of International Law and Justice* - Ilij, con l'*Hauser Global Law School Program* e con l'*Institut d'études politiques de Paris* (Sciences Po, soprattutto con la *Chaire Mutations de L'Action Publique et du Droit Public*, Madp). Si aggiungono le collaborazioni con l'*Asia Link Project on Public Procurement* e l'*European Public Law Organization* (Epl). Tali rapporti consistono in progetti di ricerca d'interesse comune, in incontri periodici, cicli di lezioni e seminari.

Tra le istituzioni italiane, l'Irpa collabora con vari istituti pubblici e fondazioni private, fra cui la Banca d'Italia, la Compagnia San Paolo, la Fondazione Adriano Olivetti, la Fondazione Vodafone Italia, la Fondazione Cariplo, la Fondazione di Venezia e quelle del Monte dei Paschi di Siena, del Monte di Bologna e Ravenna, e della Cassa di risparmio di Alessandria.

5.2 Conferenze e convegni

Dalla sua istituzione l'Irpa ha organizzato numerosissimi incontri, a partire dai primi seminari dedicati a *The Effects of Globalization on Domestic Law* e *La scienza del diritto amministrativo in Italia nella seconda metà del XX secolo*. Numerose le ricerche - e i loro prodotti - presentati, da *La globalizzazione dei beni culturali* (14 giugno 2011), a *La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni* (23 ottobre 2014), fino a *Il Big Bang della trasparenza* (23 giugno 2015).

Da segnalare il Convegno del 20 ottobre 2015, destinato a celebrare gli 80 anni del Maestro, all'Università di Roma Tre, in un convegno intitolato "*Il mondo nuovo del diritto*", organizzato dall'ateneo romano insieme con le università di Tor Vergata, La Tuscia di Viterbo e Suor Orsola Benincasa di Napoli e con l'Irpa. Si

aggiungono "*I nodi della pubblica amministrazione*" (5 maggio 2016), la "*Prima Conferenza sull'anno nuovo del diritto*" (6 febbraio 2017), la presentazione del volume "*La Svolta*" (21 febbraio 2019), "*La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi*" (3 aprile 2019), "*Che cosa resta della PA*" (7 maggio 2019), in presentazione di una ricerca collettiva per la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.

Il 18 febbraio 2020, presso la sede dell'Irpa, si è tenuta la presentazione del volume, frutto di una ricerca Irpa, *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, edito da Editoriale Scientifica e curato da Marco Macchia.

In ambito internazionale, molti gli eventi organizzati, come la conferenza "*Practical Legal Problems of International Organizations. A Global Administrative Law Perspective on Public/Private Partnerships, Accountability, and Human Rights*" (20-21 marzo 2009), il seminario "*The New Public Law in a Global (Dis)Order – A Perspective from Italy*" (New York, 19-20 settembre 2010), la conferenza "*Public law in an uncertain world*" (10 aprile 2015).

5.3 Viterbo Gal Seminars Series

Il fenomeno della globalizzazione giuridica ha determinato lo sviluppo di complesse regolazioni di settore, che spaziano dal commercio dei beni all'uso dei mari, alla protezione ambientale. L'Irpa ha contribuito in modo significativo allo sviluppo di tali studi, organizzando ogni anno il Viterbo Gal Seminar.

La serie dei seminari sul "*Global Administrative Law*" è stata volta a promuovere l'analisi e la discussione dei fenomeni emergenti e dei problemi giuridici connessi nella prospettiva del diritto amministrativo globale. È stato anche istituito un premio speciale al lavoro più apprezzato (*Premio Cassese-Stewart*).

Il Seminario si è svolto di regola in due giornate, nella prima metà di giugno, principalmente presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Tuscia di Viterbo, a seguito di una call

for papers. Gli incontri si sono tenuti nei giorni 10-11 giugno 2005, 9-10 giugno 2006, 15-16 giugno 2007, 13-14 giugno 2008, 12-13 giugno 2009, 11-12 giugno 2010 e 10-11 giugno 2011, 15-16 giugno 2012, 13-14 giugno 2013 e, infine, 12-13 giugno 2014.

Gli argomenti trattati sono stati i seguenti: *Global Administrative Law and Global Governance* (2005); *Accountability within the Global Context* (2006); *Participation of Private Actors in Global Administrative Law* (2007); *Global Administrative Law: From Fragmentation to Unity?* (2008); *Legality Review in the Global Administrative Space* (2009); *The Financial Crisis and the Global Regulatory Governance* (2010); *Private and Private-Public Regulation: Global Administrative Dimensions* (2011); *Indicators as a Technology of Global Governance* (2012); *Inter-Institutional Relations in Global Law and Governance* (2013); *Law and Global Governance of Development* (2014).

Nelle dieci edizioni dei *Viterbo Gal Seminars* studiosi italiani e stranieri e numerosi soci dell'Irpa hanno condiviso l'esperienza degli incontri. In particolare, vi hanno partecipato in qualità di *discussant* e di relatori, Kenneth W. Abbott, Susan Rose-Ackerman, Padideh Ala'i, Araya K. Araya, Amedeo Arena, Christiane Arndt, Dionysia-Theodora Avgerinopoulou, Tinenji Banda, Alessandra Battaglia, Stefano Battini, Mariangela Benedetti, Ayelet Berman, Alberto Biasco, Jimena Blumenkron, Clémentine Bories, Maciej Borowicz, Dario Bevilacqua, Nehal Bhuta, Qingxiu Bu, Gian Luca Burci, Bruno Carotti, Marta Cartabia, Elisabetta Cervone, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Raphaël Chetrit, Edoardo Chiti, Mariarita Circi, Marcello Clarich, Ariel Colonos, Martina Conticelli, Sarah Dadush, Benjamin Dalle, Phillip Dann, Kevin Davis, Marta D'Auria, Mario Viola de Azevedo Cunha, Deval Desai, Steven Dewulf, Maurizia De Bellis, Franz Christian Ebert, José Angelo Estrella Faria, Tiago Fidalgo de Freitas, Georgios Dimitropoulos, Adrian Di Giovanni, Larisa Dragomir, Stéphanie Dragon, Laurence Dubin, Emma Dunlop, Nikhil Dutta, Sébastien Duyck, Treasa Dunworth, Bertrand du Marais, Sergio Fabbrini, Angelina Fisher, Knut Fournier, Edouard Froma-

geau, Carlos Iván Fuentes, Ching-Fu Lin, David Gartner, Samir R. Ghandi, Markus Glaser, Matthias Goldmann, Agnieszka Janiczuk Gorywoda, Jessica F. Greene, Marie Guimezanes, Thomas N. Hale, Swee Leng Harris, Nicole Hassoun, David T. Hofisi, Erica Hovani, Marta Infantino, Vyoma Jha, Niamh Kinchin, Benedict Kingsbury, Maciej Kisilowski, Giedre Jokubauskaite, Rui Tavares Lanceiro, Andrej Lang, Florencia D. Lebensohn, David Livshiz, Marco Macchia, Euan MacDonald, Mikael Rask Madsen, Maninder Malli, Barbara Marchetti, Rutsel S.J. Martha, Chiara Martini, Joana Mendes, Xinhao Miao, Giulio Napolitano, David Nelken, Gülen Newton, Rozen Noggellou, Chiara Orlandini, Didier Pacquée, Martins Paporinskis, Luisa Perrotti, Maria Angelica Prada Uribe, Alessandra Quarta, Michael Riegner, Peter Robson, Charles Roger, David Rossati, Martha Rutsel, Amparo Salvador, Melanie Samson, Mario Savino, Myriam Seen, Stephan Schill, Eran Shamir-Borer, Rebecca Schmidt, Gianluca Sgueo, Karen B. Sigmond, Maria Cecilia da Silva Oliveira, Richard B. Stewart, Dilianna Stoyanova, Ming-Sung Kwo, Catherine Sweetser, Eelco Szabó, Luisa Torchia, Giulio Tremonti, Zoltán Turbék, Gaby Umbach, Rene Urueña, Ventsislav Velikof, Ingo Venzke, Giulio Vesperini, Blake Y.C. Wang, Denise Teo Wei Lin, Chien-Heui Wu, Cheah Wui Ling, Michael Akomaye Yanou, David Zaring, Yinling Zhou, Asta Zokaityte.

Ulteriori informazioni su convegni, seminari e incontri di studio sui temi del diritto amministrativo globale, nonché sui *papers* pubblicati su riviste e *on line*, possono essere facilmente reperite nella sezione "Diritto globale" del sito web, alla pagina Gal Seminars.

5.4 Le visite di studiosi stranieri

Dal 2005 l'Irpa invita studiosi stranieri interessati alle attività di ricerca e di formazione promosse dall'Istituto, a trascorrere brevi periodi di soggiorno a Roma. Dal 2011, inoltre, le *Irpa Lectures* ospitano giuristi, politologi, economisti e sociologi stranieri di fama internazionale.

5.5 Gli studi dei soci Irpa presso istituzioni estere

L'impegno attivo nella ricerca comporta svolgere regolarmente i propri studi anche presso atenei stranieri e centri esteri, per un più ampio confronto sulle proprie indagini. I periodi di studio sono svolti autonomamente o nell'ambito di attività di ricerca strutturate in progetti o *fellowship*, con durata media di quattro-sei mesi.

Tra gli atenei maggiormente "visitati" dai soci e collaboratori dell'Istituto, si annoverano l'*Institut d'Etudes Politiques* di Parigi, il *Nuffield College* di Oxford (presso il quale alcuni soci sono stati *Jemolo Fellow*), il *St. John's College* di Cambridge, l'Università *Johann Wolfgang Goethe* di Francoforte, il *Max Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg, la *London School of Economics*, l'Università di Harvard, l'Università di Yale, l'Università di Princeton, l'Università della California a *Berkeley*, l'Accademia di diritto pubblico europeo presso l'Università di Atene (presso la quale alcuni soci hanno ottenuto il diploma in diritto pubblico europeo), la *New York University*, l'Università di Oxford, la *Georgetown University*, l'Università di Parigi II, l'*Interdisciplinary Center* ad Herzliya, Israele.

5.6 Icon-S

L'Irpa ha uno strettissimo legame con la Società Internazionale di Diritto Pubblico (*International Society of Public Law*, Icon-S). L'iniziativa è emersa dal Comitato editoriale dell'*International Journal of Constitutional Law* (dell'Icon), di cui fanno parte anche Sabino Cassese e Lorenzo Casini. Icon-S è stata ufficialmente lanciata in occasione di un Convegno Inaugurale che si è svolto a Firenze dal 26 al 28 giugno 2014, con la sponsorizzazione dell'Istituto Universitario Europeo e della *New York University School of Law*. Si sono svolte sessioni plenarie con relatori, commentatori e discussioni a terra su temi che riflettono lo scopo della nuova associazione. Il *format* della Conferenza inaugurale è stato replicato negli incontri

annuali tenutisi a New York (2015), Berlino (2016), Copenhagen (2017), Hong Kong (2018) e Santiago del Cile (2019). Tali eventi hanno favorito sia la crescita della Società - che conta oltre 1.000 membri attivi - sia l'istituzione di capitoli regionali e nazionali.

Icon-S dispone di un sito web, dove è anche possibile registrarsi agli eventi. Particolare attenzione è prestata al sostegno e all'incoraggiamento dei giovani studiosi. L'*Italian Chapter* dell'Associazione intende gettare un ponte tra studiosi italiani e internazionali, promuovendo l'analisi incrociata tra i diversi rami del diritto pubblico e, in particolare, tra il diritto costituzionale, amministrativo, penale, europeo e internazionale. Tra i fondatori di tale sezione, vi sono numerosi soci Irpa. L'elenco completo comprende Marta Carabia, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Marco D'Alberti, Daria de Pretis, Nicola Lupo, Giulio Napolitano, Cesare Pinelli, Nicola Selvaggi, Andrea Simoncini, Diletta Tega, Luisa Torchia. Il General Council annovera Giuliano Amato, Adelina Adinolfi, Carla Barbati, Benedetta Barbisan, Vittoria Barsotti, Stefano Battini, Roberto Bin, Mia Caielli, Donatella Campus, Beniamino Caravita, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Marco D'Alberti, Daria de Pretis, Giacinto della Cananea, Mariavaleria del Tufo, Chiara Favilli, Carlo Fusaro, Michele Graziadei, Tania Groppi, Elisabetta Lamarque, Massimo Luciani, Luca Luparia, Nicola Lupo, Barbara Marchetti, Roberto Mastroianni, Bernardo Giorgio Mattarella, Antonella Meniconi, Andrea Morrone, Stefania Ninatti, Irene Papa, Cesare Pinelli, Oreste Pollicino, Nicola Selvaggi, Paola Severino, Gaetano Silvestri, Andrea Simoncini, Antonello Tancredi, Diletta Tega, Luisa Torchia, Francesco Vigant, Lorenza Violini.

06

Le pubblicazioni

6. Le pubblicazioni

6.1 I volumi

Tra il 2004 ed il 2019, i soci dell'Irpa sono stati impegnati in numerosissime ricerche, come ampiamente illustrato. La maggior parte di quelle concluse hanno consentito la pubblicazione collettive di quaranta volumi a carattere scientifico (comprensivi di centinaia di contributi), e una serie considerevole di articoli e saggi su riviste. Le altre pubblicazioni dei soci nello stesso periodo ammontano a circa duemila, tra volumi, articoli e saggi.



Publicato nel 2019 da Editoriale Scientifica è frutto di una originalissima ricerca, il volume curato da Marco Macchia svela la recente tendenza di introdurre nell'ordinamento forme di legittimazione ad agire in giudizio davanti al giudice amministrativo riservate ad autorità pubbliche a tutela di interessi generali sembra piegare l'ordinario svolgimento della funzione giurisdizionale tesa a garantire il rispetto delle situazioni soggettive individuali. Attenzione viene dedicata al tema nel diritto comparato, e ivi sono stati selezionati tre campi di indagine: il sistema dell'Unione europea, la Francia e la Germania.



L'analisi del rapporto tra interessi e amministrazione costituisce un campo di studio tanto rilevante quanto complesso. L'apertura delle autorità pubbliche verso gli interessi sociali può infatti condurre a risultati assai diversi, talvolta assicurando all'amministrazione la possibilità di acquisire conoscenze e di controllare i conflitti sociali, ma, in altri casi, finendo anche per fare "catturare" le decisioni pubbliche dentro la sfera di influenza dei privati. Gli interessi titolati a essere rappresentati nell'organizzazione dello

Stato sono inoltre sempre crescenti e così le relazioni che le istituzioni intrattengono con questi ultimi risultano viepiù variabili. In un contesto di crescente debolezza della politica, il volume offre una ricostruzione delle modalità e degli effetti con cui gli interessi, più o meno organizzati, incidono sull'attività dell'amministrazione pubblica.



L'Annuario dell'Osservatorio Air *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, pubblicato nel 2019 e relativo al biennio 2017-2018, costituisce uno strumento di ricognizione e analisi dello stato dell'arte della *better regulation* nelle amministrazioni centrali, con particolare attenzione alle Autorità indipendenti italiane. L'Annuario mette a disposizione degli studiosi della regolazione, operatori economici e di coloro che lavorano nelle istituzioni una serie di dati, approfondimenti e considerazioni metodologiche relativi all'impiego e alla diffusione degli strumenti di *better regulation*, evidenziando i fattori di continuità e di cambiamento rispetto al passato.



L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto, a cura di B. G. Mattarella e M. Savino, edito nel 2018 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, tratta, in chiave comparata, della lunga attesa della strada italiana per la trasparenza amministrativa. Con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, l'Italia si è aggiunta ai numerosi ordinamenti - vi è chi ne conta oltre cento - che si sono dotati di un *freedom of information act* (Foia), cioè di una legislazione che consente a chiunque di accedere alle informazioni non riservate in possesso delle pubbliche amministrazioni. Questa normativa trasforma la conoscibilità di quelle informazioni da eccezione a regola, realizza il principio della "accessibilità

totale" in precedenza soltanto enunciato e assegna alle pubbliche amministrazioni un compito nuovo: fornire ai cittadini un vero e proprio servizio informativo.



Nel 2017 è stato pubblicato il volume *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016*, curato da Eleonora Cavalieri ed Edoardo Chiti. Al centro del volume, gli sviluppi della *better regulation* in Italia con focus di ricerca, per l'anno 2016, sul quadro internazionale ed europeo, l'analisi di impatto della regolazione (Air), la verifica di impatto della regolazione (Vir), l'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza (Airc), la partecipazione al processo decisionale, la programmazione, l'organizzazione e la rendicontazione, l'*enforcement* della regolazione e il contributo del Consiglio di Stato e dei Tar alla qualità delle regole.



Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere, a cura di Alessandro Tonetti e Lorenzo Saltari, Giuffrè, 2017. L'aprontamento delle infrastrutture autostradali è stato in passato prerogativa dei pubblici poteri. Con le privatizzazioni e la crisi finanziaria il ruolo dei privati nel settore è divenuto preponderante ed è destinato ad accrescersi. Si tratta di uno sviluppo che richiede una regolazione per bilanciare esigenze pubbliche e investimenti privati. Oggi in Italia tale equilibrio è da molti ritenuto insoddisfacente. Questo volume esamina il regime giuridico italiano delle autostrade ponendolo a confronto con quello di numerosi Paesi, sia europei sia extraeuropei. Lo scopo è trarre spunti per ripensare la nostra disciplina e, insieme, le categorie giuridiche che ne sono alla base.

La Crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive, a cura di M. Savino, pubblicato da Editoriale scientifica nel 2017, è frutto di una ricerca collettiva, che



affronta un tema cruciale nello stesso momento in cui si è posto, con gravità crescente, in Italia e in Europa. Nell'analisi della risposta dei poteri pubblici a un fenomeno denso di implicazioni per la tutela dei diritti fondamentali e, ancor prima, della vita e della dignità umana, il volume cerca di indicare le possibili soluzioni e le risposte istituzionali e politiche a un fenomeno sociale complesso, di portata storica - che non può essere lasciato ai condizionamenti del momento, ma analizzato sia con l'occhio dello studioso, sia con una attitudine solidale verso coloro che si trovano in condizioni di ineguagliabile difficoltà, sia con un approccio multilaterale ed sentitamente europeo.



Venti anni di politica e amministrazione in Italia, a cura di L. Casini, con saggi di B. Cimino, M. Macchia, L. Saltari, è frutto della ricerca in collaborazione con la Sna. Il testo verifica, con indagini sul campo, dati e statistiche, lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia, a vent'anni dalla sua introduzione. I risultati sono poco lusinghieri, perché la separazione tra politica e amministrazione e il ricorso a meccanismi di spoils system hanno finito per "far corpo": la politica ha spesso trovato conveniente assicurarsi un ambito libero delle proprie scelte; la dirigenza amministrativa è riuscita a consolidare la propria posizione, fino alla configurazione di una sostanziale inamovibilità.



La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali, a cura di G. Napolitano e A. Petretto, pubblicato da Editoriale scientifica nel 2017, mira a individuare un modello di regolazione efficiente dei servizi pubblici locali. Sono indagate le ragioni della regolazione indipendente, le garanzie di indipenden-

za; i diversi modelli di regolazione, i nodi sulle metodologie, la politica industriale e sociale e le modalità di attribuzione delle relative competenze.



La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, di E. D'Alterio, edito nel 2017 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, svela come l'espressione gergale, molto utilizzata nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni sia, al contempo, coperta da un vero e proprio manto di oscurità. Tutti sanno, infatti, che esiste la bollinatura, ma pochi hanno conoscenza di cosa effettivamente sia. L'obiettivo del presente studio, oltre alla ricostruzione e analisi di questa particolare attività, è quello di dimostrare come la stessa esprima una funzione molto importante svolta dall'amministrazione finanziaria (specialmente dalla Ragioneria generale dello Stato-Ministero dell'economia e delle finanze) e collegata a un generale fine di "tutela finanziaria" del sistema amministrativo, intensificandosi nel corso del tempo.



I nodi della pubblica amministrazione, a cura di Luisa Torchia, è stato pubblicato da Editoriale Scientifica nel 2016 per le ricerche Irpa. "Al capezzale dell'amministrazione italiana", si legge nella presentazione, "universalmente considerata affetta da gravi malattie, si sono avvicendati, e ancora si avvicendano, molti medici, ciascuno munito di diagnosi e medicine diverse, pronti a decantare l'ultimo ritrovato appena sperimentato all'estero o a riproporre antichi rimedi della nonna, ad esibire esami di laboratorio ed illustrare sintomi delle patologie, a discutere della eziologia che rende il malanno specifico o aspecifico". Il volume, dunque, torna sui problemi e sui nodi che minano l'efficacia dell'esercizio delle funzioni amministrative e della qualità dei servizi erogati ai cittadini.



Publicato da Editoriale Scientifica per le Ricerche Irpa nel 2015, il volume *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di A. Natalini e G. Vesperi, ripercorre l'influenza della digitalizzazione sulla trasparenza e sull'azione dei governi.

Cerca di evidenziare le diverse articolazioni del tema, proponendo un confronto tra diverse realtà, dalle amministrazioni pubbliche agli organi costituzionali, dagli uffici amministrativi a quelli politici, dai poteri nazionali a quelli europei e globali. Le domande principali a cui si è cercato di rispondere sono le seguenti.



La regolazione del settore postale nell'era digitale, a cura di G. Napolitano, edito nel 2015 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, testimonia come lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche e delle tecnologie digitali cambia

l'offerta e la domanda di servizi postali. Si spiegano così la tendenza a una ridefinizione del perimetro del servizio universale e la ricerca di nuove modalità di soddisfazione delle esigenze degli utenti. Il volume evidenzia la necessità di un profondo ripensamento della regolazione del settore, sia a livello nazionale, sia in sede europea.



Le società a partecipazione statale, a cura di M. Macchia, edito nel 2015 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, muove da alcune essenziali domande e si propone di indagare l'universo per molti versi ancora ignoto e inesplorato delle società partecipate dall'amministrazione statale. Il quadro giuridico di riferimento è composto da una congerie di disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale

contenuta nel codice civile e nella normativa sulle società quotate. Al fine di fornire un contributo organico al dibattito, il rapporto avvia una mappatura della presenza dello Stato nell'economia muovendo dai dati e dalle informazioni disponibili. Ne emerge un ritratto in chiaroscuro in cui la crisi sembra rimescolare le carte dei sistemi economici.



Come si fa a scegliere il tema della propria ricerca? Come e dove bisogna studiare in Italia e all'estero? Quale stile di scrittura è bene seguire? E come si deve parlare in pubblico per presentare il proprio lavoro? Sono queste soltanto alcune delle domande cui *Le Avventure del giovane giurista*, curata dall'Irpa e pubblicata nel 2014 (prima, nel 2011, come ebook intitolato *Guida alla ricerca per giovani giuristi*), cerca di rispondere in modo chiaro e semplice. Scritto da un gruppo di professori universitari che ha dedicato la propria vita allo studio, all'insegnamento e alla ricerca nel campo del diritto, questo originale volume offre indicazioni concrete ed esempi specifici, suggerisce le cose da fare e svela gli errori più comuni da evitare. Ricco di aneddoti e consigli, il testo si rivela una lettura utile per ogni studioso e, allo stesso tempo, non priva di divertenti "sorprese". La Guida è il frutto di una riflessione comune condotta nell'ambito dell'Irpa.



L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013, a cura di Alessandro Natalini, Francesco Sarpi e Giulio Vesperi, edito dall'Osservatorio Air nel 2014, traccia le principali tendenze in materia di analisi di impatto della regolazione e, più in generale degli strumenti di qualità della regolazione, riscontrate nel corso del 2013. I saggi raccolti seguono tre diverse direzioni: l'approfondimento dell'esperienza, già consolidata, delle autorità amministrative indipendenti italiane;

l'indagine sulle misure di *better regulation* adottate dalle regioni e dalle province autonome; la ricognizione della principale letteratura, nazionale e internazionale, sul tema.



I collaboratori parlamentari. Il personale addetto alla politica, a cura di H. Caroli Casavola, edito nel 2014 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, evidenzia uno straordinario aumento della spesa per i collaboratori parlamentari nei bilanci di partiti e istituzioni nel decennio considerato. Il fenomeno è grave se si tiene conto che essi svolgono compiti essenziali alle dinamiche della rappresentanza democratica ("fusibili" del sistema), per cui sono retribuiti con denaro pubblico: il Parlamento, a differenza di altri Paesi (come Francia, Germania, Spagna e Inghilterra), non soltanto non ha contezza del numero, ma è addirittura estraneo al rapporto giuridico e dunque, sprovvisto di poteri di verifica e sanzione. Ai cittadini è negato qualsiasi tipo di informazione, quantificazione e controllo. Data l'enorme offerta di lavoro giovanile, i collaboratori, già in posizione di debolezza negoziale, sono retribuiti meno dei colleghi europei, si muovono all'interno della pizza politica suddivisi in gerarchie indivisibili e risultano sempre più spesso esposti ad abusi, malversazioni e pratiche di *patronage*.



Oltre lo *ius soli*, edito da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, del 2014, al fine di fornire un contributo organico al dibattito in corso, analizza la disciplina dell'acquisto della cittadinanza nei tre modi richiamati - per nascita (*ius soli*), per discendenza (*ius sanguinis*) e per naturalizzazione (*ius domicilii*) - comparando i regimi di dieci ordinamenti. Sono esaminati, oltre all'Italia, sei paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Austria), tutti caratterizzati da consistenti flussi migratori in entrata. A ciascun paese è dedicato un capitolo, nel quale sono illustrati l'evoluzione della

disciplina, la normativa vigente, la sua applicazione amministrativa e il relativo impatto, di cui si dà conto con dati e statistiche. Si avanzano altresì tre proposte di riforma.



Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia, a cura di A. Battaglia e B.G. Mattarella, pubblicato da Editoriale scientifica nel 2014, mira a offrire un quadro generale e completo dei principi che regolano la materia e la disciplina nazionale e sopranazionale dei diversi tipi di gioco; inoltre, tenta di esaminare questa disciplina con le lenti dei principi e dei concetti generali del diritto amministrativo e del diritto comunitario; infine, cerca di descrivere l'assetto attuale della disciplina in materia e discutere i principali problemi giuridici che essa pone. Particolare attenzione viene dedicata alla congruità del sistema nazionale con gli indirizzi e principi del diritto comunitario, soprattutto di quelli stabiliti dalla Corte di giustizia, in modo da verificarne la coerenza.



Il Global Administrative Law: The Casebook, a cura di Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, con la collaborazione di Marco Macchia e Mario Savino, è stato pubblicato nel 2012 come pubblicazione congiunta dell'Irpa e dell'*Institute for International Law and Justice della New York University School of Law*. La prima edizione è del 2006, la seconda del 2008, mentre la terza è stata costruita raccogliendo un folto gruppo di studiosi (circa ottanta) provenienti da molti Paesi. Il volume esamina il diritto amministrativo globale attraverso l'analisi di casi e materiali, con specifico riferimento ai "capitoli" principali del Gal (*global standard*, nuove forme di

governance, principi globali per i procedimenti amministrativi, *enforcement* delle decisioni globali, globalizzazione giudiziaria, conflitti di giurisdizione, sicurezze globale).



Nel 2012 con il Mulino è stata pubblicato il volume curato da G. Napolitano, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*. Il libro analizza le risposte all'emergenza economico-finanziaria elaborate a livello statale e in sede sovranazionale. E si interroga sulle trasformazioni istituzionali determinate da tali risposte. Ogni grande crisi, infatti, ha un profondo impatto sul ruolo dello Stato e sull'organizzazione della società. Il fallimento del mercato su scala globale ha richiesto salvataggi pubblici e nuove regolazioni finanziarie, nuovi programmi di stimolo all'economia e protezioni sociali. La crisi del debito sovrano, tuttavia, ha colto molti paesi «in mezzo al guado». Mentre la recessione era ancora in atto, hanno così cominciato a scarseggiare le risorse pubbliche necessarie a sostenere le politiche anticicliche. I governi sono stati anzi costretti a tagliare i programmi di spesa pubblica. A livello europeo, si sono introdotti vincoli fiscali più severi, insieme a meccanismi di assistenza finanziaria collettiva. In questo contesto, il ruolo delle istituzioni internazionali è stato potenziato, ma l'affermazione di un'efficace *governance* economica globale è restata ancora lontana.



La parità di genere nella pubblica amministrazione, a cura di E. Morlino, con i contributi di M. Benedetti, G. Bertezzo, M. De Bellis, S. Pellizzari, edito da Editoriale Scientifica nel 2013 per i Rapporti Irpa, ha l'obiettivo di valutare in concreto quale sia la posizione delle donne nel settore pubblico in Italia; di individuare i princi-

pali problemi e le eventuali disparità basate sul genere; e di proporre soluzioni, tenendo conto anche dell'impatto finanziario delle stesse sulle amministrazioni. A questo fine analizza, innanzitutto, i dati, la normativa e le prassi relativi alla presenza e alle condizioni di lavoro delle donne nelle pubbliche amministrazioni italiane nel contesto delle direttive europee. Il confronto con le istituzioni comunitarie e con le amministrazioni di altri Paesi europei viene, poi utilizzato per individuare, ove presenti, tendenze comuni ai vari ordinamenti, sia in termini di problemi che di soluzioni adottate.



La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione, di B. Carotti, E. D'Alterio, T. Testoni, edito nel 2013 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, cerca di spiegare come non si possa migliorare la qualità dei servizi pubblici, né assicurare prestazioni conformi a livelli qualitativi predefiniti, senza fare ricorso ad appropriati strumenti e tecniche di misurazione della qualità dei servizi erogati ai cittadini. L'uso degli indicatori, le carte dei servizi, o il '*performance management*', sono soltanto alcuni strumenti e metodi volti a garantire la qualità delle attività pubbliche, previste dall'ordinamento.

Le questioni centrali, a cui questo Rapporto tenta di dare alcune risposte, attengono ai principali ostacoli al miglioramento della qualità dei servizi sanitari e scolastici, alle ragioni dell'andamento negativo, ai possibili correttivi.



Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione, di Luigi Fiorentino e Lorenzo Saltari, edito nel 2012 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, mostra come localizzazione del personale e della spesa pubblica sia un indicatore indiretto dello stato effettivo del decentramento in Italia. L'osservazione empirica indica, infatti, che dal 2001 al 2011 il

numero degli addetti degli apparati centrali non ha subito variazioni rilevanti. La gestione della spesa pubblica, invece, è cresciuta in periferia, ma per effetto delle maggiori uscite sanitarie. E comunque non raggiunge i livelli degli Stati ad assetto federale. La riforma costituzionale del 2001, incentrata sul decentramento, è ancora inattuata, nonostante il dichiarato sostegno della maggior parte delle forze politiche. È scarso il trasferimento di compiti agli enti più vicini ai cittadini. L'ipertrofia degli apparati centrali non è venuta meno. La spesa regionale si è accresciuta, spinta, tuttavia, da fattori non direttamente riferibili alla contrazione dell'amministrazione centrale. Più che il decentramento, nell'ultimo decennio, si è avuta una costosa regionalizzazione.



Il capitalismo municipale, a cura di G. Napolitano, edito da Editoriale Scientifica nel 2012 per i Rapporti Irpa, evidenzia lo straordinario sviluppo del numero e del peso delle società pubbliche locali e le disfunzioni da ciò derivanti.

Il fenomeno è ancora più grave se si tiene presente che la maggior parte di tali società non è al servizio della comunità, ma della stessa amministrazione. Soltanto una quota minoritaria, infatti, gestisce servizi pubblici locali. Le modalità di affidamento di questi ultimi, a loro volta, favoriscono indebitamente le società a partecipazione pubblica. Lo confermano i dati relativi ai pareri resi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli affidamenti *in house*. In questo modo i cittadini finiscono per pagare due volte un prezzo ingiusto: come contribuenti, sopportano il costo di imprese spesso inefficienti e in perdita; come consumatori, sono costretti a rivolgersi a gestori individuati per la contiguità al potere pubblico invece che per la capacità di offrire prestazioni migliori a condizioni più vantaggiose.

L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti, curato da A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini, e pubblicato da Carocci nel 2012, svela come, in un arco di tempo ridotto, le Autorità indi-



pendenti (AI) italiane hanno maturato una significativa esperienza nell'uso dell'Analisi di impatto della regolamentazione (Air). Il volume ne propone una dettagliata analisi. La prima parte è dedicata alla valutazione svolta nell'ambito dell'Air e a quella *ex post* di impatto della regolazione (Vir). La seconda si sofferma su alcuni aspetti dell'Air nelle AI: le fasi che ne hanno accompagnato l'introduzione; i condizionamenti europei; gli interessi assunti a parametro di valutazione; le connessioni con le consultazioni; i controlli parlamentari e giurisdizionali. Segue una presentazione dello sviluppo dell'Air in alcune importanti AI straniere. Si fornisce quindi un quadro riassuntivo dello stato dell'arte dei sistemi di Air delle AI, se ne analizza il grado di sviluppo, se ne evidenziano le principali caratteristiche, si identificano i futuri percorsi di ricerca.



Studiare a giurisprudenza, edito dal Mulino, offre un quadro completo della struttura della didattica delle Facoltà di giurisprudenza italiane. Il volume, vera e propria guida per chi intende orientarsi e comprendere i cambiamenti che stanno interessando l'università italiana, prende in considerazione non solo l'insegnamento e la struttura dei corsi di studio, bensì l'ordinamento e l'organizzazione degli atenei, l'assetto pratico della didattica, i servizi offerti agli studenti, il settore *post-lauream* e le prospettive lavorative per i neo-laureati. Per ciò che concerne le singole discipline di insegnamento, tipiche dei corsi di giurisprudenza, il lettore potrà trovare utili riferimenti sulle materie privatistiche, pubblicistiche, penalistiche, internazionalistiche, processualistiche, storiche, ma anche filosofiche, sociologiche ed economiche.

Il Terzo rapporto sulle esternalizzazioni



ni (2011), pubblicato da Maggioli, muove da quattro dati principali relativi all'outsourcing pubblico: il considerevole incremento della spesa corrente totale delle pubbliche amministrazioni; il limitato ricorso alle procedure ad evidenza pubblica; le importanti modifiche del rapporto tra pubblico e privato ad opera del legislatore; l'emersione del "terzo settore" quale possibile panacea alle carenze del Welfare. La prospettiva della ricerca, principalmente nazionale, si allarga fino a comprendere lo studio della gestione del sistema carcerario negli Stati Uniti, in Inghilterra e in Francia, nonché la gestione delle risorse idriche in Argentina.



Il volume di Lorenzo Saltari "Accesso e interconnessione. La regolazione delle reti di comunicazione elettronica" (Quaderni del Giornale di diritto amministrativo, a cura di Sabino Cassese, Ipsosa) è stato pubblicato nel 2008 e studia la disciplina, di matrice comunitaria, della regolazione pro-concorrenziale delle reti di comunicazione elettronica così come attuata dall'Agcom. Al centro dello studio vi sono alcune domande fondamentali relativa all'incidenza degli organi pubblici statali o sovranazionali, dei confini tra disciplina pubblicistica e privatistica, del rapporto tra disciplina *antitrust* e regolazione, dei tratti caratterizzanti del procedimento.



Il volume Il "Piano Brunetta" e la riforma della pubblica amministrazione, a cura di Rita Perez (San Marino, Maggioli, 2010), analizza gli strumenti con cui la c.d. "riforma Brunetta" ha cercato di rimediare alle inefficienze delle pubbliche amministra-

zioni: bassa produttività media dei dipendenti, scarsa qualità dei servizi offerti, precarietà dei dirigenti sottoposti alle tornate di *spoils system*, peso eccessivo degli oneri burocratici che gravano sui cittadini.



L'organizzazione centrale dello Stato tra conservazione e tentativi di innovazione, è il volume curato da Luigi Fiorentino (Editoriale Scientifica, Napoli, 2011) che si confronta con i cambiamenti subiti dall'organizzazione centrale dello Stato, non determinati da un disegno di riforma unitario, e dalle contraddizioni di questi, nascenti dalle "opposte tensioni" provenienti dalla politica, dalla società civile, dai gruppi di pressione e, in ultimo, dalla burocrazia stessa. La dimensione dell'organizzazione centrale dello Stato appare inalterata a seguito della riforma costituzionale del 2001 ma, al contempo, attraversata dalla moltiplicazione degli enti creati *ex lege* e dal sempre più frequente ricorso alle esternalizzazioni.



Il report "Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters: Techniques, Shortcomings and Possible Improvements" (14 settembre 2010) è stato pubblicato per conto del Consiglio d'Europa - *European Committee on Legal Cooperation*, con il coordinamento di Edoardo Chiti e Marco Pacini. Il documento parte dalla dimensione ultrastatale di un numero sempre crescente di fenomeni economici e sociali e degli accordi multilaterali o transnazionali (*Multilateral International Instruments on Interstate Cooperation*). Viene analizzata la *European Convention on the Service Abroad of Documents relating to Administrative Matters* e *European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters*, al fine di indagare quanto avviene in ambito nazionale e internazionale. Per ottenere le informazioni rilevanti, è stato sottoposto agli Stati membri del Consiglio un

questionario, autorizzato dal Segretariato.



"La globalizzazione dei beni culturali" (Bologna, Il Mulino, 2010) è il volume curato da Lorenzo Casini, che riunisce i contributi alla ricerca promossa dall'Irpa nel 2008 ("*I beni culturali e la globalizzazione*"). La disciplina globale dei beni culturali è esaminata sotto diversi profili (tutela, circolazione, fruizione) e particolare attenzione è dedicata al "sistema mondiale" di protezione del patrimonio storico e artistico, basato su norme dettate da un'organizzazione ul-trastatale delle Nazioni Unite, l'Unesco. L'analisi è suddivisa in tre parti: la prima ha ad oggetto la tutela internazionale del patrimonio storico e artistico, la seconda la circolazione globale dei beni culturali, la terza la fruizione universale.



"Il sistema amministrativo italiano", a cura di Luisa Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009, prende le mosse dall'organica indagine condotta ventisei anni prima da Sabino Cassese (*Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985). Il testo, corredato da un'appendice statistica, esamina accuratamente ogni singolo elemento del sistema delle pubbliche amministrazioni in Italia, spaziando dalle sue basi costituzionali alla dimensione europea e globale dei pubblici poteri, dal regionalismo alla disciplina dei controlli, dall'attività amministrativa al personale, ai beni e alla finanza pubblica, dai tentativi ai più recenti progetti di riforma dell'amministrazione pubblica italiana. Lo studio si interroga altresì su alcune rilevanti questioni di fondo quali il rapporto tra burocrazia e società civile, le trasformazioni della pubblica amministrazione negli ultimi venticinque anni, la "lentissima modernizzazione" del sistema e le sue più gravi disfunzioni.

Il Secondo Rapporto dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni (2009), di impianto pret-



tamente casistico, ha condotto una disamina di esperienze di esternalizzazione di funzioni e di servizi in diversi settori del sistema amministrativo italiano (sanitario, della manutenzione stradale, fiscale e tributario). In appendice, è stato inserito un modello economico che applica i principi dell'analisi costi-benefici alle esternalizzazioni nel settore pubblico.



"La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione" (2008-2009), pubblicato nella serie "Studi e ricerche" della Sspa, è frutto di una ricerca promossa dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione su progetto dell'Istituto, coordinata ed ideata da Bernardo G. Mattarella. Il volume offre una descrizione dettagliata del "prodotto" della Scuola Superiore, ossia i dirigenti pubblici formatisi dal 1993 al 2002, ed investiga le peculiarità degli allievi della Sspa rispetto alla dirigenza pubblica italiana. Vengono analizzate le vicende della formazione dei dirigenti pubblici in Italia e all'estero, la formazione promossa dalle Nazioni Unite e dell'*International Association of Schools and Institutes of Administration*, l'evoluzione normativa, le caratteristiche dei dirigenti, anche con riguardo agli organi costituzionali, le peculiarità degli ex allievi della Sspa.



Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review, curato da Rita Perez e pubblicato nel 2008 da Maggioli (San Marino), affronta due temi cruciali per la finanza pubblica: la crisi dei mutui subprime, da un lato, la spending review, dall'altro. Il fallimento della vigilanza sull'erogazione del credito ha concorso a determinare

la crisi dei mutui, propagatasi dagli Stati Uniti, determinando forte instabilità e panico tra gli operatori.



Pubblicato nel 2007 da Giuffrè nella collana della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, il volume "La regolazione globale dei mercati finanziari", a cura di Stefano Battini, raccoglie i contributi alle ricerche Irpa su "Le reti internazionali di regolatori finanziari" e su "Gli standards internazionali per i servizi finanziari" avviate fra il 2006 ed il 2007. In particolare, vengono approfonditi alcuni aspetti della regolazione finanziaria globale distinti per settore (bancario, mobiliare, assicurativo, contabile) e delle reti di regolatori finanziari che fanno capo al Fondo Monetario Internazionale.



Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere (2007) è un volume edito ad uso interno dell'Istituto, curato da Sabino Cassese e da Bernardo G. Mattarella, frutto dell'omonima ricerca condotta dall'Istituto nel 2006. Il volume concentra l'analisi sui gabinetti, sugli uffici legislativi, sulle segreterie tecniche, sugli uffici stampa, sugli uffici di controllo strategico e ne valuta gli assetti organizzativi, ripercorre ed esamina l'attuazione delle riforme amministrative, nonché le politiche di gestione del personale ed il rendimento.



Il Ministero delle attività produttive è stato consegnato un volume di letteratura gri-

gia concernente una ricognizione completa della sua disciplina, dagli anni '90 agli anni 2000, in prospettiva di una potenziale riforma, ed alcuni approfondimenti su specifici uffici (aree funzionali del Ministero relative all'internazionalizzazione, allo sviluppo economico, alla competitività).



Il Primo Rapporto dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni (2007), redatto in collaborazione con Forum PA, e con le voci di alcuni operatori, si compone di un'introduzione generale al fenomeno dell'outsourcing di funzioni e servizi nelle pubbliche amministrazioni a livello nazionale ed internazionale. Del fenomeno vengono inquadrati i tratti fondamentali, le differenze e le analogie rispetto alle scelte di "make or buy" tipiche delle aziende private, la caratterizzazione in termini di analisi economica del diritto. Vengono offerti un quadro qualitativo ed un quantitativo, nonché una disamina dei dati concernenti la spesa per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni ed alcune analisi di caso.

6.2 Gli Irpa Working Papers e Policy Paper Series

L'Irpa ha creato una collana di *Working Papers* sul modello consolidato del Jean Monnet Center e dell'*Institute for International Law and Justice* della New York University. La pubblicazione dei *Papers* avviene direttamente on line e sono disponibili anche sulla *Social Science Research Network* (Ssrn). La prima serie di *Papers* è stata dedicata ai *Global Administrative Law Seminars* che si sono tenuti annualmente, dal 2005 al 2014. La collana contiene lavori a carattere scientifico di studiosi ed esperti non definitivi o in via di pubblicazione. L'Irpa *Working Papers Steering Committee* è composto da Stefano Battini, Sabino Cassese, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Mario Savino, Luisa Torchia, Giulio Vesperini.

I *Working Paper Series* sono i seguenti: n. 7/2013, "Palm Oil and the Importance of Participation in Sustainability Regulatory Sche-

mes", di Swee Leng Harris; n. 6/2013, "Inter-institutional Dynamics of Global Climate Finance: Complementarity and Competition in the Emerging Practices of Coordination", di David Rossati; n. 5/2013, "The ISO 26000 Process as a Model for Public-Private Cooperation in a Fragmented Transnational Regulatory Space", di Rebecca Schmidt; n. 4/2013, "Unhcr as a Subsidiary Organ of the UN: Plurality, Complexity and Accountability", di Niamh Kinchin; n. 3/2013, "The Role of Gal Standards in Juris-generative Interactions between Global Antitrust Institutions in the light of the Mexico – Telecoms case", di Amedeo Arena; n. 2/2013, "Law as a protected designation of origin: the case of Financial Law. Or how the delegation of rule making to private entities may lead to vertical economic integration and to barriers to entry", di Bertrand du Marais; n. 1/2013, "Subsequent Practice, Practices, and "Family-Resemblance": Towards Embedding Subsequent Practice in its Operative Milieu – A Multi-Actor Perspective", di Laurence Boisson de Chazournes; n. 8/2012, "The Ease of Doing Business and Land Grabbing: Critique of the Investing-Across-Borders Indicators", di A.K. Araya e D.T. Hofisi; n. 11/2012, "The Extending Access Index: Promoting Global Health", di Nicole Hassoun; n. 10/2012, "Indicators as a Monitoring Tool for the Implementation of Global Health Law", di Mélanie Samson; n. 9/2012, "The Law of Indicators on Women's Human Rights: Unmet Promises and Global Challenges", di Marta Infantino; n. 7/2012, "Global Administrative Law as "Enabling Law": How to Monitor and Evaluate Indicator-Based Performance of Global Actors", di Georgios Dimitropoulos; n. 6/2012, "Measuring the Good Governance State: A Legal Reconstruction of the World Bank's «Country Policy and Institutional Assessment»", di Michael Riegner; n. 5/2012, "Development through data? A case study on the World Bank's performance indicators and their impact on development in the Global South", di Maria Angelica Prada Uribe; n. 4/2012, "The Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria: an Innovation in the Form of International Organization", di Gülen Atay Newton; n. 3/2012 "Going Against the Grain: When Private Rules Shouldn't Apply to Public Institutions", di Rutsel Martha e

Sarah Dadush; n. 2/2012, *“Global harmonization through public-private partnership: The case of pharmaceuticals”*, di Stéphanie Dagron; n. 1/2012, *“The Role of Domestic Administrative Law in the Accountability of Transnational Regulatory Networks: The Case of the Ich”*, di Ayelet Berman.

Accanto, l'Irpa ha promosso anche la creazione di una *Policy Paper Series*, che annovera due scritti: n. 2/2014, *“La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni”* (concernente i risultati estesi della ricerca omonima: v. § 2.4.6); n. 1/2014, *“Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia.*

6.3 NYU Jean Monnet Center-Irpa Working Papers

Nell'ambito della cooperazione con la New York University, l'Irpa ha pubblicato una serie di paper dedicati al tema della globalizzazione giuridica. In particolare, in occasione del *“The New Public Law in a Global (Dis)Order”*, sono stati pubblicati i paper n. 11-18 del 2010, rispettivamente di Lorenzo Casini (*“«Italian Hours»: The Globalization of Cultural Property Law”*), Edoardo Chiti (*“The Administrative Law of the Roman Catholic Church. A Comparative Inquiry”*), Elisa D'Alterio (*“From Judicial Comity to Legal Comity: a Judicial Solution to Global Disorder?”*), Elena Mitzman (*“The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance”*), Federico Fabbrini (*“The European Multilevel System for the Protection of Fundamental Rights: A ‘Neo-Federalist’ Perspective”*), Giulio Napolitano (*“The Two Ways Of Global Governance After The Financial Crisis Multilateralism vs. Cooperation Among Governments”*), Maurizia De Bellis (*“Public Law and Private Regulators in the Global Legal Space”*), Stefano Battini (*“The Procedural Side of Legal Globalization: The Case of the World Heritage Convention”*).

6.4 Le pubblicazioni dei singoli soci

Le pubblicazioni dei soci sono costante-

mente aggiornate sul sito dell'Istituto. Dal 2019 è stato attivato anche un repository ufficiale, denominato *Irpa Library*.

07

I soci

PRESIDENTE**Sabino Cassese,**

Giudice emerito della Corte costituzionale,
Professore emerito della Scuola Normale
Superiore di Pisa

SOCI**Diego Agus,**

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Francesco Giovanni Albinetti,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Andrea Maria Altieri,

Dottore di ricerca dell'Università di Siena

Bruno Paolo Amicarelli,

Dottorando di ricerche
dell'Università "Roma Tre"

Lucia Anibaldi,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Bernardo Argiolas,

Dirigente della Presidenza
del Consiglio dei Ministri

Andrea Averardi,

Ricercatore della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Benedetta Barmann,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Alessandra Battaglia,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Stefano Battini,

Ordinario nell'Università della Toscana

Mariangela Bendetti,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Giulia Bertezolo,

Policy assistant to the Director General,
Dg Reform

Dario Bevilacqua,

Professore abilitato di seconda fascia

Andrea Bixio,

Ordinario dell'Università "Sapienza"

Maria Stella Bonomi,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Valerio Bontempi,

Dottorando di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Italo Borrello,

Dirigente della Banca d'Italia

Federica Cacciatore,

Dottore di ricerca dell'Università di Firenze

Lorenzo Carbonara,

Consigliere della Corte costituzionale

Cinzia Carmosino,

Dottore di ricerca della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Hilde Caroli Casavola,

Ordinario dell'Università del Molise

Bruno Carotti,

Consigliere della Corte costituzionale,
Professore abilitato di seconda fascia

Lorenzo Casini,

Ordinario della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Claudio Cataldi,

Avvocato del foro di Roma

Eleonora Cavalieri,

Dottore di ricerca dell'Università
"Sapienza" – Firenze (Sum)

Edoardo Chiti,

Professore dell'Università degli studi
della Toscana e della Scuola Sant'Anna di Pisa

Mario Pilade Chiti,

Ordinario dell'Università di Firenze

Giuseppe Ciccarelli

Magistrato ordinario

Benedetto Cimino,

Dottore di ricerca dell'Università della Toscana

Paolo Cirielli,

Dottore di ricerca dell'Università di Siena

Marcello Clarich,

Ordinario dell'Università Luiss "Guido Carli"

Paolo Clarizia,

Avvocato in Roma, Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Monica Cocconi,

Associato dell'Università di Parma

Davide Colaccino,

Direttore affari istituzionali, comunicazione
e sostenibilità di Cassa depositi e prestiti

Matina Conticelli,

Associato dell'Università "Tor Vergata"

Maria Giulia Cutini,

Funzionario della Banca d'Italia

Marco D'Alberti,

Ordinario dell'Università "Sapienza"

Elisa D'Alterio,

Ordinario dell'Università di Catania

Gaetano D'Auria,

Presidente della Sezione regionale
di controllo della Corte dei conti
della Valle d'Aosta

Marta D'Auria,

Magistrato

Maurizia De Bellis,

Ricercatore dell'Università "Tor Vergata"

Ada Lucia De Cesaris

Avvocato in Milano

Silvia De Nitto,

Assegnista di ricerca dell'Università
Luiss "Guido Carli"

Sveva Del Gatto,

Associato dell'Università "Roma Tre"

Giulia Del Turco,

Dottoranda di ricerca
dell'Università della Toscana

Fabio Di Cristina,

Dottore di ricerca dell'Università di Siena,
Responsabile Affari Normativi e Regolamentari
di Cassa depositi e prestiti S.p.A."

Fabrizio Di Mascio,

Professore associato dell'Università di Torino,
Presidente Osservatorio Air

Chiara Di Seri,

Consigliere parlamentare

Vincenzo Ferraro

Avvocato in Firenze

Mario Filice,

Dottore di ricerca dell'Università della Toscana

Renato Finocchi Ghersi,

Magistrato ordinario in servizio
presso la Procura generale della Corte
di Cassazione con funzioni di Sostituto
Procuratore Generale

Luigi Fiorentino,

Capo di Gabinetto del Ministro dell'Istruzione

Francesco Fonderico

Avvocato in Roma, Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Giuliano Fonderico

Avvocato in Roma

Edoardo Giardino,

Professore associato dell'Università Lumsa

Matteo Gnes,

Ordinario dell'Università "Carlo Bo"

Flaminia Ielo,
Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Chiara Lacava,
Dirigente della Presidenza del Consiglio

Giustino Lo Conte,
Dottore di ricerca dell'Università "Sapienza"

Marco Macchia,
Associato dell'Università "Tor Vergata"

Euan Macdonald,
Senior lecturer in Jurisprudence,
The University of Edinburgh

Massimo Macrì,
Responsabile dei Rapporti Legali
con il Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti presso Autostrade
per l'Italia

Barbara Marchetti,
Ordinario dell'Università di Trento

Pia Marconi,
Coordinatore di Dipartimento,
Scuola Nazionale Amministrazione,
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Angelo Mari,
Professore stabile,
Scuola Nazionale Amministrazione

Alberto Massera,
Ordinario dell'Università di Pisa

Bernardo Giorgio Mattarella,
Ordinario dell'Università
Luiss "Guido Carli"

Gabriele Mazzantini,
Funzionario dell'Autorità garante
della concorrenza e del mercato

Guido Melis,
Ordinario dell'Università "Sapienza",
attualmente in pensione

Antonella Meniconi,
Associato dell'Università "Sapienza"

Elisabetta Midena,
Dirigente dell'Autorità
nazionale anticorruzione

Valentina Milani,
Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Alessandra Miraglia,
Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Elena Mitzman,
Assegnista di ricerca
dell'Università di Trento

Giorgio Mocavini,
Ricercatore dell'Università di Palermo

Elisabetta Morlino,
Ricercatore dell'Università
"Suor Orsola Benincasa"

Giulio Napolitano,
Ordinario dell'Università "Roma Tre"

Alessandro Natalini,
Ricercatore dell'Università "Parthenope"

Simone Neri,
Dirigente dello Stato e dottorando
dell'Università Luiss "Guido Carli"

Carlo Notarmuzi,
Dirigente della Presidenza
del Consiglio dei Ministri

Marco Pacini,
Consigliere della Banca d'Italia

Alessandro Pajno,
Presidente emerito del Consiglio di Stato

Kostandin Peci,
Dottore di Ricerca Luiss "Guido Carli" LIm
College of Europe, Bruges

Rita Perez,
Ordinario dell'Università "Sapienza"

Andrea Pincini,
Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Nicola Posteraro,
Dottore e assegnista di ricerca dell'Università
"Roma Tre",
Professore abilitato di seconda fascia

Davide Ragone,
Consigliere giuridico
del Presidente della Commissione
"Finanze e tesoro" del Senato

Andrea Renzi,
Dottorando di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Patrizio Rubechini,
Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Lorenzo Saltari,
Ordinario dell'Università di Palermo

Alessandra Salvato,
Dottore di ricerca dell'Università degli studi
di Napoli "Federico II"

Siriana Salvi,
Responsabile dell'area statistica del Centro
interregionale per i sistemi informatici,
geografici e statistici (Cisis)

Aldo Sandulli,
Ordinario dell'Università Luiss "Guido Carli"

Mario Savino,
Ordinario dell'Università della Tuscia

Vitor Rein Schirato,
Professore dell'Università
di San Paolo del Brasile

Eleonora Schneider
Avvocato in Roma

Giuseppe Sciascia,
Bank Resolution Expert -
Single Resolution Board

Donatella Scicchitano,
Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"
e Specialista Area Legale Amministrativa
presso Ales Arte Lavoro e Servizi S.p.A.

Susanna Screpanti,
Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Gianluca Sgueo,
Policy Analyst presso il Parlamento europeo

Marta Simoncini,
Ricercatrice in diritto amministrativo
presso l'Università Luiss "Guido Carli"

Silvia Simone,
Funzionaria dell'Autorità
di regolazione dei trasporti

Federico Spanicciati,
Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Alessandro Tonetti,
Chief Legal Officer
di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

Luisa Torchia,
Ordinario dell'Università "Roma Tre"

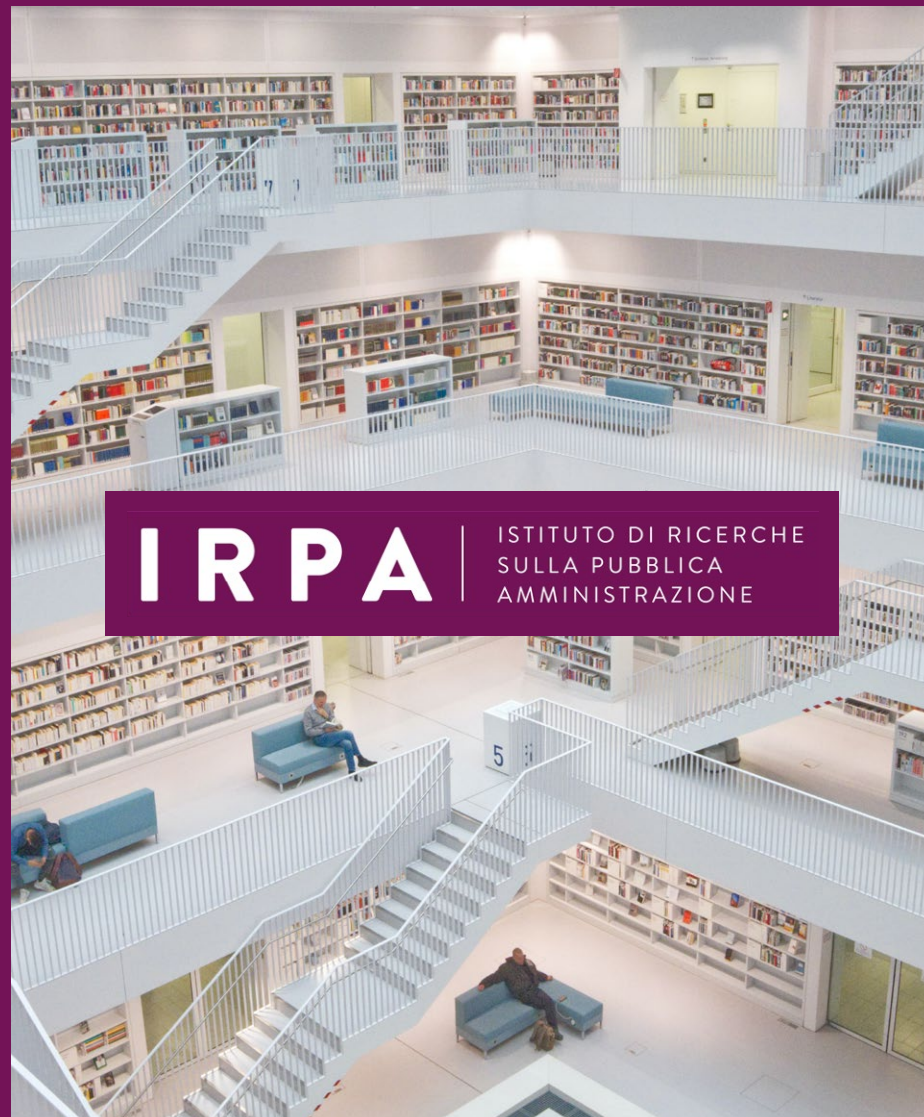
Valerio Turchini,
Dottore di ricerca dell'Università della Tuscia

Giulio Vesperini,
Ordinario dell'Università della Tuscia

Flavio Valerio Virzi,
Ricercatore dell'Università "Sapienza"

Valentina Volpe,
Associato dell'Università di Lille

ATTIVITÀ 2004-2020



L'Irpa è l'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, fondato nel 2004 da Sabino Cassese e dai suoi allievi. L'Istituto svolge, senza fini di lucro, attività di ricerca e formazione in materia di amministrazioni pubbliche. Questo volume ne ripercorre le attività, svolte nell'arco di più di tre lustri (2004-2020).

IRPA

ISTITUTO DI RICERCHE
SULLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

ATTIVITÀ 2004-2020

1. Le ragioni e il carattere dell'Istituto.....	10		
1.1 Tre lustri di attività.....	10		
1.2 Una missione continua.....	10		
1.3 La comunità scientifica Irpa.....	11		
1.4 Gli incontri periodici e la divulgazione.....	11		
1.5 Gli organi dell'Istituto.....	11		
1.6 La sede e i riferimenti.....	12		
1.7 Il sito Internet.....	12		
2. La ricerca scientifica.....	14		
2.1 Tre linee di ricerca.....	14		
2.2. La globalizzazione.....	15		
2.2.1 <i>Global Administrative Law: The Casebook</i>	15		
2.2.2 L'intervento pubblico dopo la crisi finanziaria.....	16		
2.2.3 I beni culturali e la globalizzazione.....	16		
2.2.4 Le reti internazionali dei regolatori finanziari.....	17		
2.2.5 Gli standard internazionali per i servizi finanziari.....	17		
2.3 L'intervento pubblico nell'economia.....	18		
2.3.1 Il costo burocratico dell'energia.....	18		
2.3.2 Lo Stato promotore: una nuova forma di intervento pubblico in economia?.....	18		
2.3.3 Le concessioni tra disciplina pubblicistica e privatistica.....	19		
2.3.4 I nodi della pubblica amministrazione.....	19		
2.3.5 La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali.....	20		
2.3.6 La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni.....	20		
2.3.7 La regolazione dei giochi e delle scommesse.....	20		
2.3.8 Profili della regolazione nelle comunicazioni elettroniche.....	21		
2.4 Lo Stato e le amministrazioni.....	21		
2.4.1 Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni.....	21		
2.4.2 La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi.....	22		
2.4.3 Il Parlamento dell'Unione Europea.....	22		
2.4.4 Il Big bang della trasparenza.....	23		
2.4.5 L'accordo di collaborazione con la Spssa-Sna: tre ricerche.....	23		
2.4.6 Le avventure del giovane giurista.....	25		
2.4.7 La guida degli studi giuridici.....	25		
2.4.8 <i>Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters</i>	25		
2.4.9 La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Sna (già Spssa).....	26		
2.4.10 Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo.....	26		
2.4.11 Gli uffici di <i>staff</i> nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere.....	27		
2.4.12 Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri.....	27		
2.5 Idee per nuove ricerche.....	27		
2.5.1 Il conflitto di interessi.....	27		
2.5.2 I rapporti tra Stato ed economia dopo la crisi.....	28		
2.5.3 Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici.....	28		
3. Il dibattito pubblico.....	32		
3.1 Aprire una finestra sul mondo.....	32		
		3.2 L'attività istituzionale.....	32
		3.3 I Rapporti Irpa.....	32
		3.3.1 Il capitalismo municipale.....	33
		3.3.2 Il falso decentramento.....	33
		3.3.3 La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione.....	33
		3.3.4 La parità di genere nella pubblica amministrazione.....	34
		3.3.5 I collaboratori dei parlamentari.....	34
		3.3.6 Oltre lo <i>ius soli</i>	35
		3.3.7 La regolazione del settore postale nell'era digitale.....	35
		3.3.8 Le società a partecipazione statale.....	36
		3.3.9 La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato.....	37
		3.3.10 L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto.....	37
		3.4 Gli osservatori.....	38
		3.4.1 L'Osservatorio sullo Stato digitale.....	38
		3.4.2 L'Osservatorio di analisi d'impatto della regolazione (Osservatorio Air).....	38
		3.4.3 L'Osservatorio sulle esternalizzazioni.....	39
		3.5 Le <i>Irpa Lectures</i>	39
		3.6 Gli <i>Irpa Lunch</i>	40
		3.7 Il ritiro annuale.....	41
		4. Le attività didattiche e la formazione dei giovani ricercatori.....	44
		4.1 Conoscere per diffondere.....	44
		4.2 I seminari annuali.....	44
		4.3 Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada).....	44
		4.4 I <i>Workshops</i>	45
		4.5 Il corso di formazione per il personale degli uffici di <i>staff</i>	46
		4.6 Le borse di studio.....	46
		5. Le relazioni con la comunità scientifica.....	48
		5.1 I rapporti con le università e con altre istituzioni italiane e internazionali.....	48
		5.2 Conferenze e convegni.....	48
		5.3 Viterbo <i>Gal Seminars Series</i>	48
		5.4 Le visite di studiosi stranieri.....	49
		5.5 Gli studi dei soci Irpa presso istituzioni estere.....	50
		5.6 Icon-S.....	50
		6. Le pubblicazioni.....	52
		6.1 I volumi.....	52
		6.2 Gli <i>Irpa Working Papers e Policy Paper Series</i>	61
		6.3 <i>NYU Jean Monnet Center-Irpa Working Papers</i>	62
		6.4 Le pubblicazioni dei singoli soci.....	62
		7. I soci.....	64

01

Le ragioni e il carattere dell'Istituto

1. Le ragioni e il carattere dell'Istituto

1.1 Tre lustri di attività

L'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione è stato creato in forma di associazione nel 2004, da Sabino Cassese e da alcuni professori universitari di diritto amministrativo. Due sono state le ragioni principali della sua istituzione: creare una comunità di studiosi con elevate competenze e fronteggiare le rilevanti difficoltà che limitavano o impedivano la ricerca in molte università italiane. Le due ragioni sono interdipendenti e l'una parla all'altra. Nel 2012, l'Irpa ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

Nella fase iniziale della sua attività, l'Irpa si è dedicato all'individuazione degli obiettivi, all'elaborazione dei primi progetti scientifici e didattici d'interesse collettivo e alla creazione di una rete di contatti internazionali. Successivamente, le attività si sono estese alla ricerca e alla formazione. Il numero dei soci si è progressivamente allargato, dai dodici membri fondatori agli attuali centoquattro. Sono state avviate numerose iniziative e sono state rafforzate le interazioni con la comunità scientifica, con gli operatori economici e con le istituzioni pubbliche. Infine, costante e progressivo è l'intervento nel dibattito pubblico, in tutte le sue forme.

I primi tre lustri di vita mostrano la continuità delle ricerche e la pubblicazione di numerosi volumi in Italia e all'estero. Le ricerche concluse sviluppano i temi più rilevanti del diritto amministrativo, dal diritto dell'economia all'organizzazione, fino al diritto amministrativo europeo e globale.

I soci e i collaboratori dell'Istituto sono stati impegnati in un rilevante numero di conferenze, convegni e seminari nazionali e internazionali. In Italia, l'Irpa vanta collaborazioni con Atenei come Roma Tre, Luiss, e Lucca Imt; a livello internazionale, i principali partner delle iniziative scientifiche Irpa sono l'*Institute for International Law and Justice della New York University*, l'*Institut d'études politiques de Paris (Science Po, Parigi)*, il *Max*

Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht di Heidelberg e la *London School of Economics*. Dal 2014 l'Irpa partecipa anche alla *International Society of Public Law (Icon-S)*, con la quale ha organizzato, tra l'altro, la conferenza inaugurale tenutasi a Firenze a giugno 2014 e le successive conferenze annuali.

Il 2020, segnato dalla pandemia, ha inciso chiaramente anche sulle attività dell'Irpa. Si sono tenute, comunque, le due assemblee annuali previste dallo Statuto ed è stato deliberato l'ingresso di sei nuovi soci. Inoltre, sono stati molti gli eventi organizzati in modalità telematica, con temi dedicati, tra gli altri, alla tutela e gestione dei beni culturali, alla storia delle istituzioni, fino all'intervista, organizzata da I-Cons, alla Professoressa Marta Cartabia Marta Cartabia.

Nei quindici anni dell'esperienza dell'Irpa sono stati numerosi i cambiamenti nei percorsi formativi e di carriera dei soci. Si tratta quasi sempre di riconoscimenti di titoli e attribuzioni di incarichi di alta responsabilità. Essi confermano il valore formativo della partecipazione alle attività dell'Istituto. Dal momento della sua istituzione, numerosi collaboratori hanno discusso tesi di dottorato, sono diventati ricercatori e professori universitari. Inoltre, sono state elargite borse di studio e finanziamenti erogati da università ed istituti stranieri per svolgere attività didattiche e di ricerca all'estero, vari premi e riconoscimenti sono stati ottenuti da singoli e gruppi. Diversi, infine, i soci che hanno avuto incarichi nelle istituzioni.

1.2 Una missione continua

L'Istituto svolge la propria attività, senza fini di lucro, nel campo della ricerca scientifica e della formazione post-universitaria, con particolare riferimento al settore della pubblica amministrazione. L'Irpa promuove lo studio e la formazione in un settore tradizionalmente incentrato su problematiche di dimensione statale, ma che, oggi, richiede una prospettiva più ampia, viste le relazioni sempre più strette fra le amministrazioni pubbliche in ambito ultrastatale. Questa prospettiva

è indispensabile per analizzare il ruolo dei poteri pubblici in società e mercati caratterizzati da un livello di articolazione e di integrazione sempre maggiore.

Le attività di ricerca sono svolte costantemente, anche in collaborazione con altri istituti universitari nazionali e stranieri, e si concretizzano prevalentemente nell'elaborazione e pubblicazione di contributi scientifici, nonché in convegni scientifici, conferenze di studiosi italiani e stranieri ed incontri di studio a carattere informale.

L'Istituto si occupa anche di formazione post-universitaria, rivolta a studiosi (dottorandi o titolari di borse di studio) e funzionari pubblici, ed organizza corsi di formazione e di perfezionamento in diritto amministrativo, diritto pubblico e scienze amministrative ed è collegata all'attività di alcuni master universitari di secondo livello. Volumi come *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, *Studiare a giurisprudenza* e *Le avventure del giovane giurista* mostrano questa vocazione.

1.3 La comunità scientifica Irpa

Nato per iniziativa di un gruppo di professori di diritto, l'Irpa si propone lo studio dei fenomeni amministrativi con metodo scientifico. L'impegno dei soci nelle attività didattiche e di ricerca è rivolto a comprendere e a favorire la più ampia conoscenza di tali fenomeni, e ad individuare ed analizzare i conseguenti problemi giuridici, e gli strumenti e le soluzioni praticabili.

L'Istituto conta su una comunità di centodieci soci con una formazione multidisciplinare (l'elenco completo è disponibile sul sito istituzionale). Nei primi quindici anni di vita dell'Istituto la comunità scientifica che gravita intorno all'Irpa ha sviluppato un considerevole bagaglio di esperienze, nella ricerca scientifica, nella formazione post-universitaria e nella partecipazione alla vita di istituzioni pubbliche e private e all'attività di governo.

Le attività collettive di ricerca sono svolte in gruppo da soci dell'Istituto e studiosi di diversa formazione e provenienza, privilegiando i giovani studiosi. I gruppi di ricerca collaborano anche con istituti universitari nazionali e stranieri, e si impegnano nell'elaborazione e nella pubblicazione di contri-

buti scientifici, nella presentazione e discussione dei risultati in convegni, conferenze, seminari.

I docenti coordinatori dei gruppi di ricerca assicurano lo svolgimento di tutte le attività e sono responsabili della gestione dei finanziamenti. La comunicazione e lo scambio di informazioni e di idee fra i componenti dei gruppi e fra gruppi di ricerca sono considerati essenziali. Docenti e soci si occupano con sempre maggiore interesse anche alla diffusione presso il pubblico dei risultati delle attività di ricerca.

1.4 Gli incontri periodici e la divulgazione

Nel corso degli anni l'Irpa ha promosso diverse occasioni di dibattito scientifico tra i suoi associati, come nel caso degli Irpa lunch mensili e del ritiro annuale. Gli esiti del dibattito interno sono spesso offerti al dibattito pubblico, sia attraverso la pubblicazione di rapporti scientifici, sia di contributi e position paper, anche sul sito Internet, in ordine a questioni relative alle politiche pubbliche di maggiore rilievo.

1.5 Gli organi dell'Istituto

Il Consiglio direttivo è attualmente composto da:

- Francesco Giovanni Albisinni, dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre";
- Bruno Carotti, abilitato come Professore associato di diritto amministrativo (Asn 2016);
- Eleonora Cavalieri, dottore di ricerca dell'Università di Roma "La Sapienza" – Firenze (Sum);
- Benedetto Cimino, dottore di ricerca dell'Università della Tuscia;
- Martina Conticelli, professore associato di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Elisa D'Alterio, professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Catania;
- Sveva Del Gatto, professore associato dell'Università degli Studi di Roma Tre, abilitata come Professore ordinario di diritto amministrativo;

- Marco Macchia, professore associato di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Elisabetta Morlino, ricercatrice di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa".

Il Segretario generale è Susanna Screpanti, dottore di ricerca dell'Università Roma Tre. Il Segretario amministrativo è Lucia Anibaldi, dottore di ricerca dell'Università Roma Tre.

L'Irpa è presieduto da un professore di diritto amministrativo scelto dai soci per i suoi meriti e l'esperienza maturati nella carriera scientifica e accademica. Il primo Presidente dell'Istituto è stato Sabino Cassese, fino alla sua nomina a giudice costituzionale nel 2005. Nel tempo, hanno presieduto l'Irpa Bernardo Giorgio Mattarella (2006-2008), Luisa Torchia (2008-2015), Giulio Napolitano (2015-2018), Lorenzo Casini (2018-2019) e, da ultimo, nuovamente Sabino Cassese (da settembre 2019). I Presidenti hanno assicurato una attenzione particolare verso i temi, i metodi e i risultati della ricerca, sovrintendendo ai risultati di gestione.

1.6 La sede e i riferimenti

L'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione ha sede in Roma, presso l'Associazione Civita, in Piazza Venezia, 11. L'Istituto è iscritto nel registro delle persone giuridiche della Prefettura – Utg di Roma ai sensi del d.P.R. 10 febbraio 2000, n.361 (n. 854/2012, 20 marzo 2012). Il codice fiscale dell'Istituto è 97369340589, la partita Iva è 09422291006. Il codice univoco per la fatturazione elettronica è M5UXCR1.

L'Irpa è altresì iscritto nell'elenco degli ammessi a contributo 5 per mille, una fonte di entrata che può offrire un sostegno prezioso alle iniziative dell'Istituto. Per destinare l'importo all'Irpa, si può inserire nella dichiarazione dei redditi il Codice fiscale dell'Associazione (97369340589) nello spazio dedicato "Sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative... e delle as-

sociazioni e fondazioni riconosciute".

È possibile contattare la segreteria dell'Istituto all'indirizzo segreteria@lrpa.eu.

1.7 Il sito Internet

Il sito *internet* dell'Irpa (www.lrpa.eu) è un importante veicolo di diffusione delle attività dell'Istituto. Oltre alle notizie generali sull'Istituto, il sito contiene notizie sull'attività di ricerca, individuale e di gruppo, materiali divisi in ambiti tematici, dossier e "osservatori". Si possono consultare i più recenti articoli e saggi pubblicati dai soci (con un *repository* avviato nel 2019), nonché i sommari della *Rivista trimestrale di diritto pubblico* e del *Giornale di diritto amministrativo*. Sono pubblicate anche tutte le notizie su convegni, seminari, iniziative di formazione. Dal 2012, l'Irpa ha anche una voce sui principali *social network*, in particolare su *Facebook*, *Twitter* e *LinkedIn*.

Per ricevere tempestivamente notizie ed informazioni sulle attività in corso è possibile iscriversi alla *newsletter*. Molte le richieste di soggetti esterni dirette a ottenere l'inserimento di materiali, notizie di convegni e seminari all'Irpa e alla loro diffusione tramite tale *newsletter*.

Il sito vive grazie al lavoro di numerosi soci. L'architettura e le misure tecniche, a partire dall'inizio del 2011, sono state seguite principalmente da Bruno Carotti, fino all'inizio del 2019. Lorenzo Casini ne ha costantemente seguito l'evoluzione e contribuito a definirne le direzioni. Il coordinamento scientifico, inizialmente rivestito da Luisa Torchia e Sabino Cassese, è stato proseguito da Giulio Vesperini fino al 2014; dal 2014 al 2019, è stata la volta di Bruno Carotti e, dall'inizio del 2019, di Giuseppe Sciascia. I collaboratori sono stati Andrea Maria Altieri, Andrea Averardi, Lorenzo Carbonara, Maria Giulia Cutini, Martina De Lucia, Fabio Di Cristina, Mario Filice, Nicola Posteraro, Patrizio Rubechini, Gianluca Sgueo, Flavio Valerio Virzi.

La ricerca scientifica

2. La ricerca scientifica

2.1 Tre linee di ricerca

L'Irpa è nato in un momento in cui le amministrazioni e le regole che ne disciplinano l'azione sono interessate da profonde trasformazioni, a livello nazionale, europeo e internazionale. Le attività di ricerca riflettono questo contesto, trattando temi relativi alla globalizzazione e ai "suoi oppositori", alla crisi finanziaria e del debito sovrano, all'impatto dell'uso sempre più capillare delle nuove tecnologie.

Si possono individuare, in particolare, tre direttrici di ricerca.

La prima concerne la globalizzazione, che negli ultimi quattro decenni ha avuto un impatto tanto sulle istituzioni giuridiche quanto sull'economia. Le ricerche si concentrano sui regimi normativi globali (in pressoché tutti i settori), sulle organizzazioni intergovernative, sui tribunali internazionali. Attraverso l'esame di fenomeni come la crisi finanziaria, la mutazione del ruolo dello Stato nell'economia, l'integrazione europea e le relazioni internazionali, viene studiata l'emersione di principi e regole di natura prevalentemente amministrativa, relative al giusto procedimento, alla trasparenza, alla partecipazione, all'obbligo di motivazione e al controllo giurisdizionale, che riproducono in tali contesti, con le dovute differenze, l'intero arsenale del diritto amministrativo. Il metodo d'indagine prescelto si fonda su un approccio empirico che rende indispensabile al processo teorico-elaborativo la considerazione di casi giuridici e di concreti esempi applicativi. Nello sviluppo di ciascun progetto scientifico, la prospettiva storica d'inquadramento dei fenomeni si coniuga a quella comparativa e interdisciplinare. Tra i risultati più importanti, si segnala il lavoro compiuto dall'Irpa con il libro *Global Administrative Law: The Casebook*, realizzato in collaborazione con la *New York University - Institute for Law and Justice*, ha riunito circa ottanta studiosi da tutto il mondo.

La seconda direttrice attiene allo studio dei rapporti tra Stato ed economia.

Nella concezione tradizionale, tali istituzioni si configurano come separate e contrapposte, e valgono ad individuare sfere alternative dell'azione umana, l'una rimessa alla disciplina pubblica, l'altra alla libertà economica privata. Il processo storico dell'apertura alla concorrenza mondiale di aree di attività tradizionalmente controllate (e regolate) dallo Stato ha determinato l'emergere di interessi pubblici nuovi e ha posto l'esigenza di nuove regole. In ambito nazionale, il decentramento, le privatizzazioni, le liberalizzazioni, le nuove forme di regolazione indipendente del mercato sono stati all'origine delle trasformazioni più significative dei modelli di intervento pubblico. La grave crisi economica mondiale ha determinato, per i suoi effetti diretti, radicali modifiche al quadro delle misure di regolazione pubblica dell'economia. In tale contesto, gli interventi statali si sono progressivamente ispirati alla stabilizzazione macroeconomica, al sostegno e allo stimolo ai settori in difficoltà. La crisi finanziaria e del debito sovrano, come anticipato, ha imposto un ripensamento del ruolo e delle tecniche di intervento dello Stato, che ha svolto un nuovo ruolo, sia di salvataggio, sia di promozione, pur nel rispetto di un generale quadro concorrenziale.

La terza direttrice pone direttamente al centro dello studio le amministrazioni pubbliche, con specifico riguardo alla loro organizzazione e al loro funzionamento. Lo studio delle relative attività, tradizionalmente incentrato su problematiche di dimensione statale, oggi si estende a una prospettiva più ampia, comprensiva delle relazioni strette tra amministrazioni pubbliche nazionali, sovranazionali e internazionali. L'intervento di poteri generalmente qualificati pubblici, preposti alla tutela di interessi statali e ultrastatali, in aree di attività caratterizzate da un livello di integrazione sempre maggiore, richiede modalità e strumenti nuovi. Questi nuovi processi hanno modificato profondamente i diritti amministrativi domestici, il sistema di rappresentazione degli interessi, la posizione dello Stato nei rapporti con regioni ed enti locali e con gli enti sovranazionali.

L'uso delle tecnologie, infine, sta modificando, lentamente ma progressivamente, anche l'esercizio delle funzioni pubbliche, e le forme del loro controllo.

L'attività svolta ha condotto alla pubblicazione di numerosi volumi, rapporti, articoli e saggi su riviste specializzate.

Ai filoni d'indagine appena illustrati possono essere ricondotte anche le ricerche in corso. Sulla base dei risultati delle ricerche concluse, quelle di recente avviate si sviluppano intorno a problemi e profili nuovi, ancora ignorati o poco approfonditi dalla letteratura specialistica. L'Istituto conta su progetti di ricerca costantemente aggiornati. Redatti da studiosi ed esperti del diritto e della scienza amministrativa, questi ultimi hanno ad oggetto una varietà di temi amministrativi di interesse generale e settoriale, e rispondono a criteri di particolare problematicità e attualità scientifica.

Su richiesta di enti ed istituzioni pubbliche e private, ciascun progetto è disponibile come base per avviare indagini ed analisi che possano includere anche la considerazione dei profili di interesse particolare dei soggetti promotori. Il taglio e gli obiettivi proposti da ogni progetto di ricerca sono, in tali casi, oggetto di discussione collegiale, e revisioni e modifiche sono sempre possibili al fine di adeguare – d'intesa fra responsabili, ricercatori e organismi finanziari – l'impegno richiesto al metodo d'analisi e agli *standard* di qualità scientifica perseguiti dall'Istituto.

Le singole ricerche avviate dall'Istituto sono indicate di seguito. A esse si affiancano i lavori che hanno condotto ai "Rapporti" dell'Istituto, destinati al dibattito pubblico e trattati in una sezione successiva.

2.2. La globalizzazione

2.2.1 Global Administrative Law: The Casebook

La ricerca, culminata in un corposo volume, è un tentativo di analizzare il diritto amministrativo globale attraverso l'elaborazione e l'esame di una serie di casi e studi di casi diversi. L'architettura dei suoi contenuti rispecchia le caratteristiche di questo campo. Per comprendere appieno il diritto ammini-

strativo globale, tuttavia, è importante anche una solida comprensione del più ampio contesto di *governance* in cui si colloca. Il volume capitolino esamina l'emersione del diritto amministrativo al di là dello Stato e l'ascesa dell'amministrazione globale, la definizione di standard, la crescente diffusione di principi stabiliti da attori globali e norme globali, la *compliance* delle decisioni globali, la globalizzazione giudiziaria, i dislivelli regolatori, fino alla democrazia e ai tentativi di rafforzarla attraverso strumenti internazionali. Infine, viene dato rilievo al ruolo dell'Europa nello spazio giuridico globale.

Il libro introduce cambiamenti significativi rispetto alle prime due versioni, del 2006 e del 2008, ricercando un approccio complessivo, pur basato sullo stesso metodo. Contiene oltre 160 contributi separati, vale a dire quattro volte il numero della seconda edizione. La struttura delle varie parti del *Casebook* prevede una sezione introduttiva o di approfondimento; un elenco di materiali e fonti (con collegamenti ipertestuali); un'analisi dell'esempio in questione; una discussione delle varie questioni sollevate dal caso, che evidenzia i problemi teorici, le relazioni tra i diversi argomenti, le ricorrenze, la frammentazione. Il *Casebook*, originariamente concepito a Roma e New York, ha visto la partecipazione di studiosi provenienti da tutto il mondo (Stati Uniti, Australia, Germania, Regno Unito, Grecia, Spagna, Paesi Bassi, Singapore, Francia, Polonia, Colombia e molti altri). e ha coinvolto importanti istituzioni come l'Università di Oxford, la *New York University School of Law*, il *Max Planck Institute* di Heidelberg, l'Eui di Firenze, l'Università Nazionale di Singapore, l'*Universidad de Los Andes*, l'Università di Amsterdam e *Sciences-Po* di Parigi.

Gruppo di ricerca: Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, Marco Macchia, Mario Savino (*coordinatori*), Diego Agus, Antonella Albanesi, Francesco Giovanni Albisinni, Julian Arato, Andrea Averardi, Alessandro E. Basilio, Mariangela Benedetti, Ayelet Berman, Leonard Bernard, Giulia Bertezolo, Dario Bevilacqua, Giulio Bolaffi, Barbara Bonafini, Eran Shamir-Borer, Lorenzo Carbonara, Cinzia Carosino, Hilde Caroli Casavola, Edoardo Chiti, Benedetto Cimino,

Mariarita Circi, Emanuela Cocco, Martina Conticelli, Elisa D'Alterio, Maurizia De Bellis, Giacomo Delle Donne, Abigail Deshman, Fabio Di Cristina, Georgios Dimitropoulos, Megan Donaldson, Emma Dunlop, Michael Ewing-Chow, Federico Fabbrini, Isabel Feichtner, Nicola Ferri, Tiago Fidalgo de Freitas, Geraldine R. Fischer, Filippo Fontanelli, Siddharth Fresa, Edouard Fromageau, Daniele Gallo, Matthias Goldmann, Elizabeth T. Hassan, J. Benton Heath, Tomasz Koziel, Ming-Sung Kuo, Joanna Langille, Joris Larik, Florencia D. Lebensohn, Livia Lorenzoni, Giulia Mannucci, Giuseppe Martinico, Yoav Meer, Sandro Mento, Elena Mitzman, Elisabetta Morlino, Stefano Nespore, Marco Pacini, Ilaria Paradisi, Simone Penasa, Estefania Ponce Durán, Claudia Pretto, Rosa Raffaelli, Theresa Reinold, Patrizio Rubechini, Lorenzo Saltari, Mélanie Samson, Benjamin Saper, Navid Sato Rahbar, Stephan W. Schill, Gianluca Sgueo, Anastasia Telesetsky, Maria Tzanou, Rene Uruña, Ingo Venzke, Manuela Veronelli, Valentina Volpe, Andrew J. Ziaja.

Pubblicazione: *Global Administrative Law: The Casebook*, by S. Cassese, B. Carotti, L. Casini, E. Cavalieri, E. MacDonald (eds.), in collaboration with M. Macchia and M. Savino, Rome-New York, Ipa-lilj, 2012.

2.2.2 L'intervento pubblico dopo la crisi finanziaria

Decentramento, privatizzazione e liberalizzazione hanno caratterizzato l'intervento pubblico in economia negli ultimi venticinque anni. La crisi finanziaria del 2009 ha modificato radicalmente questo quadro. In pochi mesi, gli Stati hanno riguadagnato un enorme spazio, adottando una pluralità di strumenti, ora pubblicistici ora privatistici. Sono stati anche ripensati i modelli di regolazione pubblica dell'economia, sia per quanto riguarda i rapporti tra scelte politiche e scelte tecniche, sia per quanto concerne le tecniche di regolazione.

La ricerca ha analizzato i seguenti aspetti: 1) le tecniche di salvataggio adottate dagli Stati; 2) le caratteristiche e l'impatto dei programmi di stimolo all'econo-

mia; 3) i cambiamenti intervenuti nelle politiche di concorrenza e di tutela dei consumatori; 4) le modifiche del *Welfare State*; 5) le iniziative di riforma della regolamentazione e della vigilanza sui mercati finanziari e i relativi effetti; 6) le nuove architetture istituzionali emerse in conseguenza della crisi. L'analisi è stata diacronica, confrontando le soluzioni adottate in occasione della crisi del 1929 con quelle in esame e ha adottato una prospettiva comparata.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (*responsabile scientifico*), Stefano Battini, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Martina Conticelli, Maurizia De Bellis, Luigi Fiorentino, Lorenzo Saltari, Alessandro Tonetti, Giulio Vesperini, Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Maria Altieri, Eleonora Cavalieri, Riccardo Cerulli, Claudia Confortini, Mariastefania De Rosa, Fabio Di Cristina, Giuliano Fonderico, Chiara Martini, Elisabetta Morlino, Raffaele Russo, Susanna Screpanti, Gianluca Sgueo, Silvia Simone.

Pubblicazione: *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012.

2.2.3 I beni culturali e la globalizzazione

Negli ultimi decenni, i beni culturali hanno assunto un sempre maggior rilievo non solo in ambito nazionale, ma anche internazionale. Questo sia per il non necessario ancoraggio a una identità locale o nazionale, sia per l'attività dell'Unesco: l'universalità del valore culturale dei beni culturali ricade sul loro regime giuridico; essi pongono problemi giuridici che coinvolgono non solamente gli Stati, ma anche la governance sovranazionale.

In questo contesto, la ricerca è stata condotta intorno a quattro aree tematiche: la circolazione dei beni culturali; i profili organizzativi; la fruizione; il ruolo dei privati. Ognuna di queste aree è stata strutturata approfondendo gli aspetti internazionali e quelli applicativi, anche al fine di individuare possibili forme di intervento. Sono trattati la circolazione, i profili organizzativi, la fruizione, il ruolo dei privati, il modello della fondazione.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Casini (coordinatore), Antonella Albanesi, Cinzia Carmosino, Eleonora Cavalieri, Iole Chiavarelli, Elisa D'Alterio, Marco Macchia, Mario Savino, Angela Serra, Carmen Vitale.

Pubblicazioni: *La globalizzazione dei beni culturali*, a cura di L. Casini, Il Mulino, 2010, raccoglie i contributi di A. Albanesi (*Le organizzazioni internazionali per la protezione del patrimonio culturale*), M. Macchia (*La tutela del patrimonio culturale mondiale: strumenti, procedure, controlli*), E. D'Alterio (*Il commercio*), I. Chiavarelli (*Il prestito e lo scambio*), M. Savino (*La circolazione illecita*), C. Vitale (*La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*), C. Carmosino (*Le modalità e i luoghi della fruizione*), A. Serra (*Patrimonio culturale e nuove tecnologie: la fruizione virtuale*), E. Cavalieri (*I modelli gestionali: il management museale*). Diversi contributi sono stati pubblicati sulla rivista *Aedon*: S. Pellizzari (*Il ruolo dei privati e la tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico inglese: un modello esportabile?*, n. 1/2010), A. Telesetsky (*Corporate Foundations and US Cultural Heritage: role of US corporate in protecting and promoting the built Cultural Heritage sector*, n. 1/2010), A. Cassatella (*Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, n. 1/2011), S. Marchetti e M. Orrei (*La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli*, n. 1/2011).

2.2.4 Le reti internazionali dei regolatori finanziari

La ricerca è stata tesa a fornire possibili criteri interpretativi alle problematiche relative ai profili funzionali e organizzativi dei regolatori globali in materia finanziaria, analizzando le reti transgovernative (come il *Basel Committee on Banking Supervision*, Bcbs, la *International Organization of Securities Commissions*, Iosco, la *International Association of Insurance Supervisors*, Iais) e i meccanismi di coordinamento (come il *Joint Forum*). È stata indagata la loro struttura istituzionale, al fine di valutare se essi siano riconducibili a forme classiche di organizzazione, o piuttosto se diano vita a pubblici poteri aventi caratteri peculiari.

Si è cercato di definire, poi, il ruolo che le autorità nazionali assumono nell'adozione e nell'esecuzione delle decisioni, studiando come organismi sub-statali possano svolgere un'attività ad obiettivo rilievo internazionale. In ultimo, si è cercato di valutare i problemi di legittimazione, controllo e responsabilità, che tali regolatori sollevano.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini (coordinatore), Giulia Bertezolo, Antonio Cassatella, Simona Morettini, Silvia Pellizzari ed Emanuela Rotolo.

Pubblicazioni: Nel volume *La regolazione globale dei mercati finanziari*, a cura di S. Battini, Milano, Giuffrè, 2007, Quaderno n. 3 della *Riv. trim. dir. pubbl.*, sono pubblicati i contributi di G. Bertezolo (*La regolazione globale della vigilanza bancaria: il Comitato di Basilea, Bcbs*), A. Cassatella (*La regolazione globale del mercato dei valori mobiliari: la International Organization of Securities Commissions, Iosco*), S. Morettini (*Il Fondo Monetario Internazionale e le reti globali di regolatori finanziari*), S. Pellizzari (*La regolazione globale del mercato assicurativo: la International Association of Insurance Supervisors, Iais*), E. Rotolo (*La regolazione globale del settore contabile: International Accounting Standards Board, Iasb*) e *International Auditing and Assurance Standards Board, Iasab*).

2.2.5 Gli standard internazionali per i servizi finanziari

La ricerca è stata volta a rispondere ad alcuni degli interrogativi che la crescente elaborazione di *standard* globali per i servizi finanziari pone, come, ad esempio, quale sia il loro valore legale, o il rapporto che si crea tra i corpi di regole elaborati dai diversi organismi, con la possibile creazione di una gerarchia tra gli *standard*. La ricerca ha quindi effettuato una ricognizione degli *standard* internazionali per i servizi finanziari e ha analizzato le modalità di partecipazione degli Stati, i rapporti tra *standard* e *guidelines* stabiliti dai diversi organismi, il valore legale della regolamentazione, l'*enforcement* da parte delle amministrazioni nazionali, le ipotesi di conflitto.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini (coordinatore), Giulia Bertezolo, Antonio Cassatella, Simona Morettini, Silvia Pellizzari,

Emanuela Rotolo.

Pubblicazioni: Parte dei contributi sono pubblicati nel volume *La regolazione globale dei mercati finanziari*, a cura di S. Battini, Milano, Giuffrè, 2007, Quaderno n. 3 della *Riv. trim. dir. pubbl.*

2.3 L'intervento pubblico nell'economia

2.3.1 Il costo burocratico dell'energia

La ricerca mira a comprendere come superare i "nodi" amministrativi nel settore energetico, verificare le inefficienze e i blocchi connessi alle competenze, alla loro mancanza e al quadro normativo di riferimento; il cattivo utilizzo degli strumenti amministrativi a disposizione; la complessità della situazione da affrontare; la responsabilità degli organi politici, che non di rado pongono veti senza tener conto degli effettivi esiti dell'istruttoria svolta dagli uffici amministrativi. In aggiunta, possono esservi fattori esogeni, quali la presenza di gruppi di interesse, l'opposizione delle comunità locali (la c.d. *sindrome Nimby*), l'intervento degli organi di controllo e della magistratura. Dinanzi a questa situazione di "stallo" amministrativo del settore dell'energia, la ricerca prende in esame i procedimenti riguardanti l'avvio, l'ampliamento e il funzionamento di infrastrutture nel settore energetico. Gli ambiti analizzati sono quelli riguardanti la produzione, il trasporto, lo stoccaggio delle risorse energetiche e anche l'attività di ri-gasificazione del gas metano. L'obiettivo è individuare tutti i "sintomi" delle diverse "patologie", per poi trovare possibili "cure". A tal fine sono stati scelti casi concreti, selezionando tra le centinaia di cantieri aperti nel settore del gas. La metodologia si basa su interviste al personale che opera sul territorio nazionale.

Gruppo di ricerca: coordinati da Lorenzo Saltari, studiosi afferenti all'Irpa, tra i quali sono individuati uno o due coordinatori.

Pubblicazioni: una prima versione della ricerca sarà consegnata al soggetto finanziatore e poi destinata alla pubblicazione, anche come *Irpa Policy paper* o *Irpa Working papers*.

2.3.2 Lo Stato promotore: una nuova forma di intervento pubblico in economia?

L'intervento dello Stato in economia ha assunto nel tempo diverse forme, che sono state oggetto di ampie ed esaustive ricerche, soprattutto a partire dagli anni Novanta con riferimento allo Stato imprenditore e allo Stato regolatore. La globalizzazione e la recente crisi economico-finanziaria hanno dimostrato, però, che i paradigmi classici di intervento dello Stato in economia sono inefficaci o quantomeno incompleti. Per far fronte alla crisi globale e alla conseguente stretta del credito del sistema bancario, aggravata dalla crisi della finanza pubblica nazionale, lo Stato ha iniziato a sviluppare una specifica forma di intervento pubblico nell'economia: lo Stato promotore.

La ricerca si pone l'obiettivo di svolgere un'indagine scientifica, ad oggi assente, sul valore e la rilevanza giuridica della promozione pubblica e sull'esistenza di un vero e proprio paradigma di intervento pubblico promozionale. Saranno, dunque, approfonditi le origini, i caratteri, le funzioni, i soggetti, gli strumenti, i vincoli e i problemi dello Stato promotore, adottando un'impostazione settoriale, un metodo comparato ed un approccio operativo.

La ricerca mira a realizzare una riflessione trasversale ai diversi settori, essenzialmente incentrata sul problema della *governance* e sulla portata innovativa dell'intervento pubblico promozionale rispetto alle forme di intervento pubblico precedenti. L'indagine guarderà anche alla comparazione e all'Unione europea, al fine di mettere in luce somiglianze e differenze tra modelli giuridici, operatività concreta e impatto dell'intervento promozionale sull'economia e sugli investimenti.

Gruppo di ricerca (coordinatori): Adriana Vigneri e Susanna Screpanti (infrastrutture), Giorgio Mocavini e Fabrizio Onida (Imprese), Federico Merola e Valerio Turchini (*Export* e *Internazionalizzazione*), Alessandro Natalini e Andrea

Averardi (Ricerca e Innovazione).

2.3.3 Le concessioni tra disciplina pubblicistica e privatistica

Il progetto di ricerca indaga una delle più rilevanti trasformazioni dovute alla liberalizzazione di numerosi settori economici, nel corso degli ultimi trent'anni: il regime misto, pubblico e privato, che trova applicazione nelle concessioni relative a beni e servizi. In questo ambito, la scienza giuridica è solita distinguere tra il provvedimento di concessione, tipica espressione di una potestà pubblica, e la convenzione che accede a esso, frutto di moduli consensuali. Tale elaborazione, tuttavia, in forza del diritto europeo, ha sempre meno validità, sia in sede di ricostruzione giuridico-sistemica, sia nella dimensione pratica. Infatti, da un lato, la concessione, attratta nel perimetro dell'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, non può essere attribuita a privati sulla base di una scelta puramente discrezionale delle amministrazioni; dall'altro, il provvedimento concessorio, in quanto atto amministrativo, è divenuto sempre meno rilevante; per converso la convenzione, atto che introietta il momento contrattuale, finisce per regolare quasi ogni aspetto del rapporto di concessione.

La ricerca intende esaminare gli intrecci e le sovrapposizioni tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica, con particolare attenzione alle attribuzioni dei concessionari e alla situazione giuridica dei concessionari, in riferimento a cinque tipi di concessioni: a) quelle relative a giochi e scommesse; b) quelle concernenti le infrastrutture autostradali; c) quelle riguardanti il demanio marittimo per finalità turistico-ricreative; d) quelle connesse ai servizi museali; e) in ultimo, quelle concernenti l'affidamento del Servizio idrico integrato. In relazione a tali categorie di concessioni, l'analisi si concentra sulle tre fasi principali della vita del rapporto concessorio: la genesi, l'esecuzione e l'estinzione.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari (*coordinatore*), Martina Conticelli, Marco Macchia, Francesco Giovanni Albisinni, Giorgio Mocavini.

2.3.4 I nodi della pubblica amministrazione

La ricerca ha avuto l'obiettivo di cogliere e analizzare i nodi della pubblica amministrazione, che ostacolano o complicano l'attività quotidiana di cittadini ed imprese. È stata condotta con un approccio empirico – utilizzando anche interviste e visite sul campo – di analisi di alcuni casi concreti, esemplificativi di rilevanti nodi che caratterizzano l'attività amministrativa italiana. La maggior parte dei procedimenti esaminati riguarda lo svolgimento di attività produttive, concentrandosi nei settori delle comunicazioni, dell'industria mineraria, dell'industria petrolifera e dell'energia. Sono state poi analizzate le difficoltà di gestione del territorio e di esercizio efficace dei poteri di emergenza, nonché i poteri sostitutivi attribuiti alla Presidenza del Consiglio per risolvere il disaccordo tra le amministrazioni. La ricerca ha impegnato 25 ricercatori nell'arco temporale di un anno. Per ogni procedimento si è cercato di ricostruire la storia, lo svolgimento e l'esito, con l'analisi di ogni interazione, mettendo in evidenza il comportamento dei diversi soggetti – pubblici e privati – coinvolti e il quadro di incentivi e disincentivi in cui l'azione amministrativa si muove e, spesso, si arresta. È stato esaminato il contesto di riferimento, le condizioni – storiche, normative, istituzionali, economiche – i nodi burocratici, spesso ricostruiti grazie a interviste e colloqui con i diretti interessati e i possibili rimedi, riepilogando, in un *dossier* finale, la cronologia dei fatti, le fonti e l'elenco dei materiali utilizzati.

Gruppo di ricerca: Luisa Torchia (*coordinatrice*), Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Avreardi, Sabrina Bigazzi, Alessandra Battaglia, Lorenzo Carbonara, Martina Conticelli, Maurizia De Bellis, Sveva Del Gatto, Fabio di Cristina, Luigi Fiorentino, Alfredo Fioritto, Edoardo Giardino, Matteo Gnes, Alberto Massera, Elisabetta Morlino, Carlo Notarmuzi, Giovanna Pizzanelli, Lorenzo Saltari, Eleonora Schneider, Giuseppe Sciascia, Susanna Screpanti, Nicola Tassoni, Valerio Turchini, Flavio Valerio Virzi.

Pubblicazione: *I nodi della pubblica amministrazione*, a cura di L. Torchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

2.3.5 La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali

La ricerca mira a individuare un modello di regolazione efficiente dei servizi pubblici locali. La ricerca si articola in cinque parti. La prima, di carattere generale, identifica, anche alla luce della letteratura economica, le ragioni della regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, con particolare riferimento al campo dei servizi pubblici locali. La seconda si sofferma sulle specifiche garanzie di indipendenza da presidiare, in relazione ad esempio alle nomine, all'esigenza di strutture dedicate competenti e all'adeguatezza delle risorse e della responsabilità finanziaria. La terza approfondisce i diversi modelli di regolazione, anche alla luce del riparto di competenze tra livello centrale e livello locale. Gas, acqua, rifiuti e trasporti, infatti, sollevano problematiche distinte e richiedono soluzioni articolate. La quarta è dedicata all'approfondimento di alcuni nodi che riguardano le metodologie della regolamentazione, sia tipo economico (ad esempio in materia tariffaria), sia di tipo giuridico-istituzionale (procedure, certezza della regolazione). La quinta, infine, analizza le funzioni politica industriale e sociale e le modalità di attribuzione delle relative competenze.

Gruppo di lavoro: Alessandro Petretto e Giulio Napolitano (*coordinatori*), Lucia Aniballi, Benedetta Barmann, Maria Stella Bonomi, Flaminia Ielo, Giorgio Mocavini.

Pubblicazione: *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, a cura di G. Napolitano e A. Petretto, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

2.3.6 La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni

Nel 2014, l'Irpa ha condotto una ricerca su "La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni". La ricerca, svolta da febbraio a ottobre 2014, è stata svolta con il supporto di Autostrade S.p.A.

Fino agli anni Novanta del secolo scorso, la realizzazione di infrastrutture è stata essenzialmente legata alla disponibilità di risorse pubbliche. Negli ultimi due decenni, e in misura maggiore a partire dalla crisi del 2008, questo tipo di provvista è stato in grado di coprire solo una esigua parte dell'effettivo fabbisogno. Tale dinamica ha sviluppato discipline e pratiche amministrative volte a favorire il concorso dei privati, tramite strumenti di partenariato pubblico-privato (PPP), in particolare mediante l'uso delle concessioni di lavori.

La ricerca ha inteso ricostruire il regime giuridico delle concessioni nel settore delle infrastrutture di trasporto, in generale, e nel settore delle autostrade, in particolare. Essa è stata svolta in prospettiva comparata, analizzando la disciplina di cinque Paesi: oltre l'Italia, la Francia, il Regno Unito, l'Australia e il Cile. Ha avuto come obiettivo la comparazione sulla realizzazione e gestione delle infrastrutture e sul regime giuridico delle relative concessioni. Il rapporto si è articolato in cinque parti, una per ciascun Paese considerato. Ogni parte è stata strutturata secondo una griglia comune di indagine, anche al fine di agevolare la comparazione dei modelli. L'analisi ha tenuto conto del dato giuridico e di quello empirico, onde verificare il grado di effettiva operatività del modello evidenziato, ed è stata svolta anche sollecitando il confronto con gli operatori.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari, Alessandro Tonetti (*coordinatori*), Andrea Altieri, Bruno Carotti, Martina Conticelli, Fabio Di Cristina, Chiara Di Seri, Marco Macchia.

Pubblicazione: *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, a cura di L. Saltari e A. Tonetti, Milano, Giuffrè, 2017.

2.3.7 La regolazione dei giochi e delle scommesse

La ricerca è dedicata alla regolazione pubblica del gioco e delle scommesse, in particolare ai profili pubblicistici e ai profili privatistici connessi a quelli pub-

blicistici. La letteratura giuspubblicistica in materia è relativamente limitata e nel complesso inadeguata rispetto all'importanza del fenomeno. Molti degli scritti migliori consistono in voci di enciclopedia e trattati, cioè in scritti brevi che passano in rassegna problemi e concetti generali, ma non contengono particolari approfondimenti e non consentono di applicare i principi generali del diritto pubblico e della specifica materia ai problemi concreti posti dalla pratica. La ricerca mira in primo luogo, a offrire un quadro generale e completo dei principi che regolano la materia e la disciplina nazionale e sopranazionale dei diversi tipi di gioco; in secondo luogo, a esaminare questa disciplina con le lenti dei principi e dei concetti generali del diritto amministrativo e del diritto comunitario; in terzo luogo, a descrivere l'assetto attuale della disciplina in materia e discutere i principali problemi giuridici che essa pone. Particolare attenzione sarà, poi, dedicata alla verifica di congruità del sistema nazionale dei giochi con gli indirizzi e principi del diritto comunitario, soprattutto di quelli stabiliti dalla Corte di giustizia. Ciò al fine di stabilire se il quadro ordinamentale di settore disegnato e perseguito dal legislatore nazionale effettivamente si attaglia al quadro comunitario di riferimento.

Gruppo di ricerca: Alessandra Battaglia, Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatori*), Diego Agus, Italo Borrello, Claudio Cataldi, Marco Calaresu, Fabio Di Cristina, Tommaso Di Nitto, Matteo Gnes, Marco Macchia, Gabriele Sabato, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: *Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, a cura di Alessandra Battaglia e Bernardo Giorgio Mattarella, Milano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

2.3.8 Profili della regolazione nelle comunicazioni elettroniche

La ricerca ha affrontato i temi della pluralizzazione dei centri nazionali e sovranazionali di regolazione nelle comunicazioni elettroniche e dei riflessi che ne scaturiscono per le imprese. In particolare, i principali problemi concernono l'incertezza del quadro regolatorio, le difficoltà nell'individuazione del corretto referente istituzionale, la "con-

correnza" tra regolatori e il conseguente incremento dei vincoli pubblicistici, il cattivo funzionamento dei meccanismi sovranazionali volti a conferire unità alla regolazione su scala europea.

L'indagine si è concentrata in particolare su tre profili: 1) il decentramento amministrativo e i rapporti tra i centri infranazionali di regolazione; 2) i rapporti tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 3) i rapporti tra i regolatori nazionali e i regolatori sovranazionali.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari (*coordinatore*), Martina Conticelli, Chiara Martini e Alessandro Tonetti.

Pubblicazioni: *Accesso e interconnessione*, di L. Saltari, Milano, Ipsoa, 2008; M. Conticelli e A. Tonetti, *La difficile convivenza tra regolazione e antitrust: il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2008, pp. 71-120.

2.4 Lo Stato e le amministrazioni

2.4.1 Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni

La ricerca ha avuto l'obiettivo di indagare la recente tendenza ad introdurre nell'ordinamento forme di legittimazione ad agire in giudizio davanti al giudice amministrativo riservate ad autorità pubbliche a tutela di interessi generali. Nel corso degli ultimi anni il legislatore ha scelto espressamente di riconoscere ad alcune amministrazioni il potere di agire in giudizio per la tutela di interessi pubblici specifici, come la legalità delle procedure di gara ad evidenza pubblica ovvero la tutela della concorrenza. L'attribuzione di un diffuso potere di legittimazione giudiziale alle pubbliche amministrazioni sembra segnare un cambio di passo nel sistema di tutela processuale, che tende a trasformarsi da strumento a protezione dei diritti fondamentali e delle libertà incisi da una determinata decisione amministrativa, a rimedio posto a mera protezione della legalità amministrativa, ovvero alla soluzione dei conflitti inter-istituzionali.

Al fine di fornire un contributo organico al dibattito sul tema, la ricerca analizza, innanzitutto, le dimensioni del fenomeno. Oltre

ad approfondire le legittimazioni speciali legislativamente previste per le autorità indipendenti, sono prese in esame le ipotesi in cui le amministrazioni ricorrono al giudice amministrativo per la soluzione di conflitti nella cura degli interessi pubblici, con particolare riferimento al settore dei beni culturali e dell'ambiente. Anche il processo contabile viene indagato. Non manca un'analisi comparata, su Francia e Germania e sul sistema dell'Unione europea.

Gruppo di ricerca: Marco Macchia (*coordinatore*), Francesco Giovanni Albisinni, Vincenzo Ferraro, Claudia Figliola, Edoardo Giardino, Antonella Mascolo, Massimo Nunziata, Alfredo Moliterni, Ornella Solina, Federico Spanicciati.

Pubblicazione: *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, a cura di M. Macchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

2.4.2 La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi

L'analisi del rapporto tra amministrazione e interessi organizzati è stata, nel passato, segnata da una contraddizione significativa, data dal rivolgere al tema "il riconoscimento del massimo di rilievo e del minimo di conoscenza". La ricerca ha avuto uno scopo e un perimetro diverso: si è infatti tentato di ricostruire, a partire dai principali "esempi attuali", le modalità e gli effetti con cui gli interessi, più o meno organizzati, incidono sull'attività dell'amministrazione pubblica. Nell'indagine la ricomposizione della morfologia – e, dunque, degli aspetti funzionali e strutturali – della rappresentanza di interessi è stata quindi finalizzata a isolare le forme dominanti dell'interazione tra istituzioni e interessi e a valutare l'effetto della penetrazione, o della mancata penetrazione di tali interessi, nel corpo dei poteri pubblici.

L'aver sposato un'impostazione di questo tipo ha richiesto di ampliare il più possibile il campo di studio, includendo le principali aree in cui la rappresentanza degli interessi si declina in modo formale organico (Camere di commercio e or-

dini professionali), in cui avviene in via formale procedimentale (rappresentanza datoriale e in parte del terzo settore) e in cui si esplica principalmente in modo informale o comunque secondo schemi estranei alla regolazione più strettamente pubblicistica (rappresentanza dei consumatori e delle grandi imprese e, in alcuni casi, delle fondazioni bancarie). Quanto al metodo adottato, per ogni settore di analisi si è tenuto conto delle forme della rappresentanza, dei soggetti e degli strumenti di essa. Alla ricostruzione qualitativa, più strettamente giuridica (prevalente in ragione della formazione dei ricercatori), si è combinata quella quantitativa, offerta dall'analisi dei molti dati raccolti e dalla rielaborazione delle informazioni assunte nelle numerose interviste predisposte con rappresentanti delle istituzioni e delle associazioni di categoria.

Lo studio, nel complesso, riprende il tema, senza dubbio risalente, degli intrecci, più o meno sinergici o conflittuali, che possono intercorrere tra le istituzioni pubbliche (e, tra queste, specialmente le burocrazie) e gli interessi organizzati. In esso, allora, si affronta la questione del concreto atteggiarsi del corporativismo, inteso, nella forma più neutra, quale modo di ordinare i rapporti tra Stato e società, senza tuttavia tentare di proporre una qualche euristica originale delle modalità attuali di aggregazione degli interessi.

Gruppo di ricerca: Andrea Averardi (*coordinatore*), Luca Natalucci; Nicola Posteraro; Eleonora Schneider; Federico Spanicciati; Valerio Turchini.

Pubblicazioni: *La rappresentanza degli interessi organizzati*, a cura di Andrea Averardi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

2.4.3 Il Parlamento dell'Unione Europea

Nel 2016 l'Istituto è risultato aggiudicatario di un contratto di appalto per attività di consulenza e ricerca nei confronti del Parlamento Europeo sul tema "Administrative Law, including the law of administrative procedure". L'Istituto,

pertanto, si è impegnato a produrre le ricerche e le consulenze in materia di diritto amministrativo richieste dal Parlamento europeo, con in quattro formati (*at-a-glance note; briefing; in-depth analysis; study*). I lavori sono stati redatti in lingua inglese. I lavori sono stati strutturati secondo uno schema di avanzamento predefinito, articolato come segue: una *outline/methodological note* (breve nota utile a fornire il quadro generale della ricerca, normalmente discussa nel corso di un *kick-off meeting* presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles); una *interim version of the study/briefing* (prima bozza della ricerca contenente una breve descrizione della materia, le prime analisi dei problemi prospettati, le bozze dei singoli capitoli e paragrafi); un *draft final report* (bozza semi-definitiva della ricerca che deve presentare tutti i capitoli ben sviluppati, fatta eccezione per l'*executive summary* che può non essere incluso nella bozza); *final report* (ricerca completa, con *executive summary*, abstract, analisi, problemi e possibili risposte, conclusioni e raccomandazioni di *policy*); possibile *oral presentation*.

Gli ambiti di ricerca sono stati vastissimi, dall'assetto istituzionale all'unione politica, dal procedimento all'organizzazione, dalla giustizia ai diritti fondamentali, dai controlli alla trasparenza, fino alle infrastrutture, agli accordi commerciali, all'unione bancaria.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Sabino Cassese, Marcello Clarich, Barbara Marchetti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Cristiana Carletti, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Sveva Del Gatto, Vincenzo Ferraro, Matteo Gnes, Giuseppe Martinico, Mario Savino, Rebecca Spitzmiller.

2.4.4 Il Big bang della trasparenza

Negli ultimi decenni la disciplina della trasparenza è stata profondamente influenzata dall'impatto della digitalizzazione sull'azione dei governi. La ricerca ha cercato di evidenziare le tante articolazioni del tema della trasparenza proponendo un confronto tra esse: la trasparenza delle amministrazioni pubbliche con quella degli organi costituzionali; quella degli uffici amministrativi con quella degli uffici politici; quella dei diversi

livelli di governo dell'ordinamento nazionale; quella delle amministrazioni pubbliche tradizionali, da un lato, con quella delle autorità indipendenti e delle società a partecipazione pubblica, dall'altro lato; quella dei poteri pubblici italiani con quella dei poteri pubblici europei e globali; quella disposta per tutte le amministrazioni pubbliche e i procedimenti da esse gestiti con quella prevista per settori particolari.

Gruppo di ricerca: Alessandro Natalini e Giulio Vesperini (*coordinatori*), Elisabetta Midena, Elisa D'Alterio, Federica Cacciatore, Paola Adami, Giuliano Fonderico, Gianluca Sgueo, Dario Bevilacqua, Barbara Neri, Sauro Angeletti, Fabrizio di Mascio, Enrico Carloni.

Pubblicazione: *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di Natalini A., Vesperini G., Editoriale Scientifica - Pubblicazioni dell'Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (Irpa), 2015.

2.4.5 L'accordo di collaborazione con la Sspa-Sna: tre ricerche

Nell'ambito di un accordo di collaborazione tra l'Irpa e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna, già Sspa) del 2012-2013, sono state svolte tre ricerche su Controlli, Politica e amministrazione, Procedimento amministrativo. A tal fine, era stato istituito un comitato scientifico composto da S. Cassese, L. Torchia, B.G. Mattarella, S. Battini, A. Sandulli, R. Perez, A. Tonetti.

La ricerca Irpa-Sna su politica e amministrazione

La ricerca ha verificato lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia a 20 anni dalla sua introduzione. Prendendo in considerazione un ampio numero di amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali, ivi incluse autorità indipendenti e società pubbliche, la ricerca, da un lato, ha individuato soluzioni perché la regola della separazione tra politica e amministrazione divenga pienamente effettiva ad ogni livello amministrativo; dall'altro, ha formulato suggerimenti per l'introduzione di uno "statuto" della dirigenza amministrativa come corpo professionale dotato di competenze tecniche,

suggerimenti validi anche ai fini della formazione dei futuri dirigenti pubblici. Nell'insieme, la ricerca mostra che la riforma del 1993 ha prodotto risultati certo non lusinghieri, sia per i suoi limiti originari, sia per il modo in cui essa è stata "corretta" e interpretata. A tutto ciò il legislatore non ha saputo porre rimedio. Ne deriva l'assoluta necessità di una riforma puntuale, mirata a correggere davvero i limiti emersi in questi venti anni di mancata separazione tra politica e amministrazione - e che sono stati evidenziati da questa ricerca.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Luigi Fiorentino (*coordinatori scientifici*), Lorenzo Casini (*responsabile scientifico*), Benedetto Cimino, Marco Macchia, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: "Venti anni di politica e amministrazione in Italia", Rapporto pubblicato sul sito della Sna; il volume omonimo, pubblicato dalla casa editrice il Mulino (2017), con saggi degli Autori.

La ricerca Irpa-Sna sul procedimento amministrativo

Quanto al procedimento amministrativo, la ricerca è partita dall'esigenza di verificare, a più di vent'anni dall'approvazione, lo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, indicando resistenze e difficoltà e suggerendo i rimedi esperibili. La legge n. 241 del 1990 (nata dall'ambizione intellettuale di un gruppo di esperti, guidati da Mario Nigro, nell'ambito della Commissione di studio istituita dal Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini) rappresenta uno dei terreni sui quali più si è esercitato il legislatore, il quale è intervenuto costantemente dal 1990 sino ad oggi, con cadenza quasi annuale; su di essa il giudice si è pronunciato con assiduità, elaborando importanti orientamenti giurisprudenziali; in riferimento ad essa la scienza giuridica si è interrogata a lungo, sia sotto il profilo dell'esegesi normativa, sia sotto il profilo delle applicazioni giurisprudenziali.

La strada di una piena attuazione, da realizzare anche mediante il censimento dei

procedimenti, è stata abbandonata, dal momento che produceva risultati solo nel medio periodo, a fronte di notevoli sforzi in termini di ricerca. Come conseguenza, oggi si sa molto poco dello stato della attuazione dei procedimenti, dei quali non esiste una mappatura. La presente ricerca ha quindi avuto l'obiettivo di colmare, almeno in parte, questo vuoto, partendo dalla normativa e dalle sue profonde modificazioni, per concentrarsi sullo stato di attuazione attraverso la raccolta e l'analisi di dati. Ciò al fine di indicare sia le resistenze e le difficoltà applicative, sia al fine di suggerire possibili rimedi e di elaborare riflessioni e proposte.

Gruppo di ricerca: Aldo Sandulli (*coordinatore scientifico*), Maurizio De Bellis, Martina Coticelli (*coordinatrici della ricerca*), Mariangela Benedetti, Donatella Scicchitano, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: "Il procedimento amministrativo a venti anni dalla legge n. 241 del 1990", Rapporto disponibile sul sito della Sna.

La ricerca Irpa-Sna sui controlli

Quanto ai controlli, la ricerca ha avuto a oggetto lo stato di attuazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni nell'arco degli ultimi venti anni. La finalità principale è stata quella di analizzare e valutare il livello di attuazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni attraverso un esame completo delle varie tipologie di controllo, tentando, inoltre, di formulare alcune indicazioni su possibili interventi da parte delle istituzioni. In questa prospettiva, gli obiettivi specifici dell'indagine possono essere sintetizzati: a) nella ricostruzione delle principali linee evolutive sulla base della normativa e documentazione di riferimento, con lo scopo, da un lato, di individuare e sistematizzare il materiale spesso frammentato e, dall'altro, di tracciare il disegno teorico generale; b) nella verifica dello stato di attuazione del sistema dei controlli, sui piani sia dell'organizzazione, sia del funzionamento, sia degli effetti (con riguardo alle misure assunte e ai risultati conseguiti); c) nella valutazione dello stato presente dei controlli, individuando

le principali disfunzioni e criticità; d) nella proposta di possibili soluzioni, soprattutto con riferimento alle pratiche.

Gruppo di ricerca: Elisa D'Alterio (*responsabile scientifica*), Andrea Altieri, Marta D'Auria, Giustino Lo Conte, Marco Pacini.

Pubblicazione: "Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni", Rapporto pubblicato sul sito della Sna.

2.4.6 Le avventure del giovane giurista

Come si fa a scegliere il tema della propria ricerca? Come e dove bisogna studiare in Italia e all'estero? Quale stile di scrittura è bene seguire? E come si deve parlare in pubblico per presentare il proprio lavoro? Sono queste soltanto alcune delle domande cui la ricerca collettiva ha cercato di rispondere in modo chiaro e semplice. La ricerca giuridica, d'altra parte, può essere una splendida avventura: a condizione, però, di saper adoperare gli strumenti di navigazione. Ideata da un gruppo di professori universitari che ha dedicato la propria vita allo studio, all'insegnamento e alla ricerca nel campo del diritto, la ricerca ha voluto offrire un contributo originale, con indicazioni concrete ed esempi specifici, suggerendo a chi inizia tale percorso cosa fare e gli errori più comuni da evitare.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Luisa Torchia e Giulio Vesperini.

Pubblicazioni: *Guida alla ricerca per giovani giuristi*, a cura di G. Napolitano, ebook in formato Kindle; *Le Avventure del giovane giurista*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

2.4.7 La guida degli studi giuridici

La riforma della disciplina della didattica - ma anche le trasformazioni dal fenomeno giuridico nel suo complesso - ha profondamente modificato l'offerta formativa dell'Università e nel mercato editoriale italiano manca un'opera recente che aiuti ad orientarsi nel nuovo contesto. Il progetto di una guida agli studi giuridici è stato volto a colmare tale lacuna e a fornire i necessari punti di riferimento nella complessità del nuovo

ordinamento.

Il testo, pertanto, fornisce indicazioni e suggerimenti agli studenti delle scuole superiori alle prese con il problema della scelta della Facoltà alla quale iscriversi; agli studenti dei corsi di laurea in giurisprudenza, alle prese con il problema di capire quali sono e come sono organizzati gli studi che hanno intrapreso; agli studenti dei corsi di laurea di economia, scienze politiche, scienze della pubblica amministrazione, che comunque hanno da sostenere un certo numero di esami di tipo giuridico.

Gruppo di ricerca: Giulio Vesperini (*coordinatore*), Carla Barbati, Paolo Benvenuti, Stefano Canestrari, Edoardo Chiti, Augusto Chizzini, Sveva del Gatto, Roberto E. Kostoris, Antonio La Spina, Dario Mantovani, Antonio Nicita, Massimo Proto, Bernardo Sordi e Carmen Vitale.

Pubblicazioni: *Studiare a giurisprudenza*, Bologna, Il Mulino, 2011.

2.4.8 Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters

L'Irpa è stato incaricato dal Consiglio d'Europa di redigere un rapporto dal titolo "Council of Europe Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters: Techniques, Shortcomings and Possible Improvements".

Il rapporto ha preso in esame le due convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di mutua assistenza in materia amministrativa, contestualizzandole nel quadro degli altri strumenti di cooperazione interstatale, analizzando la parallela normativa europea, valutandone la concreta attuazione da parte degli Stati aderenti (tra cui l'Italia), individuandone gli aspetti di maggiore criticità e proponendo alcune soluzioni operative. Al rapporto si accompagna un questionario appositamente disseminato dall'Irpa e un'appendice contenente le risposte formulate dalle competenti autorità degli Stati aderenti.

Gruppo di ricerca: Edoardo Chiti, Marco Pacini (*coordinatori*), Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Report* per la discussione alla riunione plenaria del Comitato del Consiglio d'Europa sulla cooperazione giuridica, ottobre 2010.

2.4.9 La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Sna (già Sspa)

Oggetto della ricerca è, da un lato, la dirigenza statale in generale, dall'altro, gli ex-allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione (Sspa, oggi Sna). L'analisi è stata condotta sulla base dei dati esistenti, in quanto disponibili presso le amministrazioni, e di nuovi dati rilevati, in modo sistematico o a campione, attraverso questionari e interviste con dirigenti di diverse amministrazioni. La ricerca si è concentrata sui sei seguenti punti: descrizione completa della dirigenza, dal punto di vista della provenienza geografica, della formazione, dell'età, degli studi e del grado di internazionalizzazione, delle modalità ed età di accesso, dell'intensità del ricambio; sviluppi delle carriere, sotto diversi profili, dalla velocità degli sviluppi alla mobilità; distribuzione tra gli uffici, includendo centro e periferia, uffici di staff e uffici di line; il ruolo dei dirigenti nella filiera decisionale delle amministrazioni statali, sia nelle norme sia nella prassi; rendimenti della dirigenza, sia in termini di efficienza sia in termini di affidabilità. Sono state evidenziate, infine, alcune tendenze di fondo, come la sindacalizzazione e l'associazionismo, gli incarichi esterni e i distacchi, le forme di lavoro flessibile.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatore*), Bernardo Argiolas, Benedetto Cimino, Fabio Di Cristina, Elisabetta Midena, Valentina Milani, Lorenzo Saltari e Marta Simoncini.

Pubblicazione: *La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*, a cura di B.G. Mattarella, 2009, disponibile sul sito della Sna.

2.4.10 Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo

Il progetto ha inteso verificare ed illustrare le principali tendenze di cambiamento del sistema amministrativo italiano negli ultimi venticinque anni, assumendo quale punto di partenza lo studio svolto da Sabino Cassese nel 1983, intitolato ap-

punto *Il sistema amministrativo italiano* (formula che già indica come lo studio dell'amministrazione non possa più essere declinato al singolare e come il fuoco dell'analisi si sia spostato dalla statica alla dinamica delle pubbliche amministrazioni). La ricerca ha avuto ad oggetto il tentativo di fornire, insieme, una ricognizione, una ricostruzione ed una interpretazione dei caratteri del sistema amministrativo oggi.

Sono oggetto di esame l'espansione e i confini della sfera pubblica; le basi costituzionali del sistema amministrativo; l'organizzazione centrale e i poteri regionali e locali; i procedimenti, il personale e la finanza; gli strumenti di controllo; la dimensione europea e globale; i tentativi e i progetti di riforma; lo studio dell'amministrazione.

Gli esiti della ricerca mostrano come il sistema amministrativo italiano sia oggi più 'lungo' e più articolato di quanto non fosse venticinque anni fa, mentre il suo peso rimane stabile. Inoltre, alla precedente autoreferenzialità del sistema amministrativo italiano si sia sostituito, da un lato, un rafforzamento del comando politico-governativo e, dall'altro, dallo sviluppo di una "domanda" collettiva verso l'amministrazione. Infine, è emersa l'accentuata frammentazione dei compiti, rispetto alla quale l'uso di strumenti apparentemente semplificatori (commissari, poteri d'urgenza) non ha dato risultati significativi, sicché il riordino delle funzioni resta la vera incompiuta di tutte le riforme. In conclusione, il sistema amministrativo negli ultimi venticinque anni si è mostrato restio, ma non impermeabile al cambiamento, benché i fattori che hanno indotto quest'ultimo siano stati più esogeni (integrazione europea, accresciuta esigenza dei servizi, trasformazione del sistema politico), che non endogeni.

Gruppo di ricerca: coordinata da Luisa Torchia, la ricerca è stata portata a compimento nell'arco di due anni da oltre cento persone, tra giovani studiosi, undici professori e dipendenti di pubbliche amministrazioni.

Pubblicazioni: *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009.

2.4.11 Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere

Il principio di distinzione tra politica e amministrazione, affermatosi nel corso degli anni Novanta, ha imposto un adeguamento del ruolo e della disciplina degli uffici di staff, posti alle dirette dipendenze del vertice politico delle pubbliche amministrazioni. Quanto più il vertice politico deve astenersi dall'intervenire nella gestione amministrativa, tanto più i suoi uffici di staff devono risultare distinti e differenziati rispetto agli uffici cui la gestione amministrativa è esclusivamente riservata. In altri termini, la separazione tra politica e amministrazione preme per una più pronunciata separazione tra staff e line. Fino a che punto questi indirizzi legislativi hanno trovato conferma negli atti normativi con cui ad essi è stata data attuazione nelle amministrazioni pubbliche? E, soprattutto, sono stati poi coerentemente interpretati ed applicati nella prassi amministrativa? La ricerca ha cercato di rispondere a tali interrogativi.

Gruppo di ricerca: Sabino Cassese (*responsabile scientifico*), Stefano Battini, Giulio Vesperini, Claudio Franchini, Giacinto della Cananea, Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatori*). Benedetto Cimino, Luigi Fiorentino, Valentina Milani, Dario Bevilacqua, Carlo Notarmuzi, Chiara Martini, Manuela Veronelli, Mariangela Benedetti, Adriana Caroselli, Simona Morettini, Gioia Maria Scipio, Simona Morettini, Marco Macchia, Simona Pastore, Riccardo Pallotta, Maura Argentati, Claudio Callopoli, Mario Savino, Alessandra Carnaroli, Mariastefania De Rosa, Giovanna Di Maria, Cristina Cicogna.

Pubblicazione: *Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, a cura di S. Cassese e B.G. Mattarella, Irpa, Roma, 2007.

2.4.12 Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri

La ricerca ha prodotto una ricognizione completa della normativa concernente il Ministero delle attività produttive (Map), al fine di esaminare l'impatto prodotto dai processi di riforma realizzati a partire dal-

seconda metà degli anni Novanta del secolo XX, anche in prospettiva di una sua ulteriore riforma. Il progetto è stato teso a verificare la coerenza della normativa che regola, in primo luogo, le funzioni e, per quanto necessario, l'organizzazione del Ministero. Ciò su un duplice piano: quello orizzontale, dei rapporti con le altre amministrazioni centrali e con le autorità indipendenti, e quello verticale, dei rapporti con le autonomie territoriali, da una parte, e le istituzioni e organizzazioni sopranazionali dall'altra parte. Muovendo da una rassegna dell'evoluzione storica delle norme relative al Ministero, la ricerca considera i progetti e tentativi di riforma che si sono succeduti nel corso del tempo, per poi articolarsi in tre parti, che rispecchiano le aree funzionali del Ministero indicate nell'art. 28 del d.lg. n. 300/99: competitività, internazionalizzazione e sviluppo economico. Per ciascuna sono stati affrontati i problemi dell'eventuale sovrapposizione, duplicazione e frammentazione tra le funzioni amministrative assegnate al Ministero e quelle esercitate da altre direzioni generali dello stesso Ministero, da altri dicasteri, da autorità indipendenti o altre entità, nonché del ruolo degli enti territoriali a seguito del decentramento e dei rapporti tra il Map e le istituzioni e gli organismi sovranazionali.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella e Giulio Vesperini (*coordinatori*), Adriana Caroselli, Diego Agus, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Marco Macchia, Mario Savino, Alessandro Tonetti.

Pubblicazione: Documento di analisi scientifica per l'Istituto finanziatore.

2.5 Idee per nuove ricerche

2.5.1 Il conflitto di interessi

L'Irpa ha partecipato a un bando di ricerca relativa al conflitto di interessi e la realizzazione di un *paper* che costituirà un accompagnamento formativo (c.d. *linee guida*) per i Direttori Generali e Centrali, Direttori Vicari, Dirigenti con Funzioni Specialistiche e in prospettiva anche per gli Assessori della Giunta di Regione Lombardia.

Le linee guida mirano: a definire l'ambito oggettivo di applicazione del conflitto di interessi della Giunta regionale; a indivi-

duare, nell'ambito delle attribuzioni di ciascuna funzione, le eventuali ipotesi di conflitto di interesse che potrebbero verificarsi, avendo riguardo delle singole aree di competenza, dei diversi procedimenti, dei provvedimenti e delle delibere che vengono adottate dalla Giunta; a individuare le condotte che dovranno essere tenute dai soggetti considerati, nelle ipotesi in cui si paventasse una fattispecie di conflitto di interessi. I risultati della ricerca, dunque, costituiranno un valido strumento a supporto dell'attività politica e amministrativa, soprattutto al fine di affrontare talune peculiari situazioni che possano paventare un conflitto di interessi che non sia palese.

Gruppo di ricerca: Bernardo Mattarella, Andrea Renzi, Edoardo Giardino, Hilde Caroli Casavola e Alessandro Natalini. Stato della ricerca: in corso di svolgimento.

2.5.2 I rapporti tra Stato ed economia dopo la crisi

Con l'obiettivo di delineare il quadro dei rapporti tra Stato ed economia, il nuovo "interventismo pubblico" e le tensioni che esso genera anche in termini di regole e di funzioni amministrative, si cerca di osservare il fenomeno sotto diversi angoli visuali, ognuno dei quali mette in luce le attuali modalità di perseguimento dei fini di politica economica e industriale.

Il primo riguarda le partecipazioni pubbliche nel capitale d'impresa, seppur le stesse debbano essere inquadrabili tra quelle soluzioni di mercato adeguate al ruolo strategico delle aziende, coerenti con le regole della concorrenza e del divieto di aiuti di Stato. Iniziative siffatte mirano ad evitare impropri sconfinamenti da parte della politica contrari alla logica della normativa europea. Meritano attenzione altresì gli interventi di mercato di salvataggio per fronteggiare situazioni di crisi. Il secondo è rappresentato dall'avvento delle nuove tecnologie, che rilevano quale motore di affermazione di nuovi processi economici, di nuovi modelli di *business* e di inserimento di nuovi operatori economici. Il terzo concerne il

controllo preventivo ad opera dei governi degli investimenti esteri diretti rilevanti per la sicurezza e la difesa nazionale e in infrastrutture ritenute essenziali e strategiche. Il quarto, infine, attiene al differente approccio alle politiche commerciali internazionali, alle misure di protezionismo doganale, ovvero alla svalutazione da parte degli Stati degli accordi globali di libero scambio.

In questo il campo di indagine, la ricerca intende indicare le grandi linee di tendenza che si stanno affermando nel mondo e che costituiscono i fattori condizionanti l'azione delle grandi imprese. Si indagano i correttivi al regime vigente, il ruolo dei pubblici poteri nell'economia nazionale, l'efficacia e le potenzialità di un rafforzamento dello Stato "imprenditore".

Gruppo di ricerca: Marco Macchia, Sveva del Gatto (*coordinatori*), con un gruppo di ricercatori.

2.5.3 Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici

La legislazione degli ultimi venti anni ha progressivamente esteso il ruolo e il coinvolgimento dei privati nelle attività di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale. Il quadro giuridico è particolarmente variegato e articolato, che non è il frutto di una progettazione organica, ma di una stratificazione. La ricerca intende ricostruire, pertanto, gli elementi che caratterizzano il tema di studio sul piano oggettivo e soggettivo: il significativo intreccio di interessi pubblici e privati (di natura culturale, economica, territoriale); la compresenza di attori di differente carattere (soggetti economici puri, enti senza scopo di lucro, amministrazioni pubbliche, enti ibridi); la particolare varietà di strumenti e tecniche di gestione e regolazione. La ricerca verrà condotta senza arrestarsi all'analisi del dato normativo, ma verificando il reale grado di applicazione degli istituti previsti dalle disposizioni legislative e le ulteriori soluzioni elaborate in via amministrativa dai soggetti pubblici, esami-

nando anche la dimensione quantitativa e finanziaria del fenomeno.

Il confine tra Stato e società in questo settore si presenta dotato di un significativo grado di permeabilità e costituisce terreno fertile per ibridazioni di tipo negoziale ed istituzionale. Lo svolgimento di funzioni amministrative avviene da parte di soggetti privati che, se pur estranei all'apparato amministrativo pubblico, contribuiscono alla realizzazione dei fini istituzionali di quest'ultimo. I pubblici poteri, in questo senso, non vanno incontro ad un puro e semplice arretramento, ma sono soggetti a continue ri-articolazioni – come testimoniano le numerose riforme organizzative del Ministero di settore. La ricostruzione degli strumenti e delle regole che governano la dialettica tra pubblico e privato nell'ambito della gestione del patrimonio culturale consentirà una ricostruzione aggiornata, che definisca in che misura lo svolgimento delle funzioni amministrative di settore sia condizionato dalla presenza di soggetti privati, e come sia in conseguenza articolato il ruolo riservato ai pubblici poteri, soprattutto nell'esercizio delle funzioni regolatorie e di controllo. Viene sottoposta a verifica, infine, la stessa nozione di bene culturale, accertando come i suoi caratteri tipici – primo tra tutti quello della fruibilità – siano influenzati dalla presenza e dai compiti assunti dalla parte privata.

Gruppo di ricerca: Francesco Giovanni Albisinni (*coordinatore*), con un gruppo di quattro ricercatori.

03

Il dibattito pubblico

3. Il dibattito pubblico

3.1 Aprire una finestra sul mondo

Il dibattito pubblico è divenuto una componente essenziale nella vita dell'Istituto che, a partire dal 2011, ha strutturato il proprio impegno pubblico attraverso una strategia articolata. In particolare, sono riconducibili a queste attività cinque tipologie di iniziative: l'attività istituzionale, i rapporti, gli osservatori, gli incontri scientifici, gli interventi sui mezzi di comunicazione. La prima concerne la consulenza fornita da soci Irpa a istituzioni nazionali, comunitarie ed internazionali. I rapporti cercano di fornire un quadro completo e un'analisi chiara in un numero limitato di pagine, che consenta non solo allo specialista, ma a chiunque voglia farsi un'idea sul tema di trovare raccolte le informazioni utili in un formato facilmente accessibile e fruibile. Gli osservatori rispondono a esigenze di monitoraggio di particolari fenomeni. L'Irpa si è altresì impegnato a dare impulso alla circolazione e alla divulgazione pubblica delle idee sui temi di stringente attualità, attraverso incontri scientifici, sia monotematici, sia strutturati in più sessioni, che comprendono anche gli incontri dei soci che preparano la discussione e chiariscono il contenuto del futuro dibattito (come avviene con le *Irpa Lectures* e il *Ritiro annuale*, che nel corso degli anni sono stati aperti alla partecipazione di relatori esterni all'Istituto). Si può citare, infine, l'intervento sui quotidiani da parte di soci dell'Istituto, che è stato costante, a testimonianza della necessità di condividere con il pubblico il sapere e i risultati delle attività dello studioso.

3.2 L'attività istituzionale

I soci dell'Istituto hanno fornito in passato e forniscono attualmente attività di consulenza presso istituzioni nazionali, comunitarie ed internazionali. Inoltre, molti dei soci sono stati e sono ancora impegnati presso commissioni istituite da amministrazioni dello Stato, sia a livello centrale che locale, e presso istitu-

ni preposte alla formazione dei dirigenti della pubblica amministrazione italiana. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Scuola Nazionale della Amministrazione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Commissione europea, il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dell'interno, e quello dell'economia e delle finanze, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministero dell'istruzione, il Ministero dell'università e della ricerca, la Corte dei conti e varie regioni italiane sono alcune delle istituzioni cui sono stati d'aiuto gli studi e le ricerche svolti dai soci dell'Irpa. Si possono ricordare, altresì, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni, il Comitato di esperti della pubblica amministrazione delle Nazioni Unite, la Commissione per la modernizzazione dello Stato, la Commissione per l'attuazione della legge sul procedimento amministrativo, la Commissione di esperti costituita presso il Consiglio di Stato per predisporre lo schema di Codice del processo amministrativo, il Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, il Gruppo di specialisti sull'etica pubblica a livello locale del Consiglio d'Europa, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, la riforma del Codice degli appalti in attuazione delle direttive del 2014 dell'Unione europea.

3.3 I Rapporti Irpa

I Rapporti Irpa sono rivolti ad informare ed aggiornare gli operatori giuridici e gli esperti del settore in modo mirato, fornendo loro le principali coordinate scientifiche e i dati quantitativi e qualitativi per la comprensione delle dimensioni e dei caratteri dei fenomeni rilevanti. L'Irpa ritiene essenziale che il dibattito pubblico si nutra oggi, assai più che in passato, di cifre e numeri. Non può più farsi a meno della misurazione, della quantificazione e della comparazione con fenomeni simili o con la dimensione del medesimo fenomeno in altri paesi e altri ordinamenti. In ogni caso, per superare i limiti comunque connessi alla dimensione delle

cifre, si ragiona in termini di interpretazione giuridica e sociale degli ambiti oggetto di indagine, per tenere conto di fattori quali il contesto, il trend di sviluppo, i vincoli, i fattori di promozione o di riduzione del fenomeno studiato.

L'uscita di ciascuno è stata quasi sempre accompagnata da notizie sulla stampa (*Corriere della Sera*, *Il Sole 24 Ore*). Di seguito l'elenco dei rapporti pubblicati fino ad ora.

3.3.1 Il capitalismo municipale

L'indagine evidenzia lo straordinario sviluppo del numero e del peso delle società pubbliche locali e le disfunzioni da ciò derivanti. Il fenomeno è ancora più grave se si tiene presente che la maggior parte di tali società non è al servizio della comunità, ma della stessa amministrazione. Soltanto una quota minoritaria, infatti, gestisce servizi pubblici locali. Le modalità di affidamento di questi ultimi, a loro volta, hanno favorito indebitamente le società a partecipazione pubblica, come dimostrano i dati relativi ai pareri resi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli affidamenti *in house*.

Oggi, l'autonomia degli enti locali nella scelta delle modalità di gestione è più ampia rispetto al recente passato. Tale autonomia, tuttavia, non è illimitata. Da un lato, gli enti locali dovranno operare entro gli ambiti territoriali ottimali individuati dalle regioni. Dall'altro, hanno per legge l'obbligo di motivare le soluzioni gestionali prescelte.

L'efficacia del quadro giuridico è in costante discussione. In mancanza di un adeguato riassetto organizzativo e gestionale, però, i cittadini finiranno per pagare due volte un prezzo ingiusto: come contribuenti, sopporteranno il costo di imprese spesso inefficienti e in perdita; come consumatori, continueranno a doversi rivolgere a gestori individuati per la contiguità al potere pubblico invece che per la capacità di offrire prestazioni migliori a condizioni più vantaggiose.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (coordinatore), Diego Agus, Aveva Del Gatto, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Il capitalismo municipale*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale

Scientifica per i Rapporti Irpa, 2012.

3.3.2 Il falso decentramento

La localizzazione del personale e della spesa pubblica è un indicatore indiretto dello stato effettivo del decentramento in Italia. L'osservazione empirica mostra che dal 2001 al 2011 il numero degli addetti degli apparati centrali non ha subito variazioni rilevanti. La gestione della spesa pubblica, invece, è cresciuta in periferia, ma per effetto delle maggiori uscite sanitarie. La riforma costituzionale del 2001, incentrata sul decentramento, è ancora inattuata, nonostante il dichiarato sostegno della maggior parte delle forze politiche. È scarso il trasferimento di compiti agli enti più vicini ai cittadini. L'ipertrofia degli apparati centrali non è venuta meno. La spesa regionale si è accresciuta, spinta, tuttavia, da fattori non direttamente riferibili alla contrazione dell'amministrazione centrale. Più che decentramento, nell'ultimo decennio, si è avuta una costosa regionalizzazione.

Gruppo di ricerca: Luigi Fiorentino, Matteo Gnes, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione*, di L. Fiorentino e L. Saltari, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2012.

3.3.3 La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione

Non si può migliorare la qualità dei servizi pubblici, né semplicemente assicurare prestazioni conformi a livelli qualitativi predefiniti, senza fare ricorso ad appropriati strumenti e tecniche di misurazione della qualità erogata ai cittadini. L'uso degli indicatori, le carte dei servizi, il *performance management* sono soltanto alcuni strumenti e metodi volti a garantire la qualità dei servizi pubblici, previsti dall'ordinamento.

I settori della sanità e dell'istruzione, per universalità e rilevanza del servizio, coinvolgimento di diversi livelli di governo (anche sovranazionale), ingente ammontare delle risorse finanziarie assorbite, rappresentano un esemplare banco di prova per veri-

ficare se gli strumenti normativi vigenti – in materia di misurazione della qualità – siano adeguati e coordinati, se trovino concreta attuazione e se, infine, siano corredati di efficaci mezzi di controllo ed esecuzione. Le questioni centrali, a cui questo Rapporto ha tentato di dare alcune risposte, sono riassumibili nella individuazione dei principali ostacoli al miglioramento della qualità dei servizi, delle ragioni dell'andamento negativo, dei possibili correttivi.

Gruppo di ricerca: Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Tiziana Testoni.

Pubblicazione: *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, di Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Tiziana Testoni, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2013.

3.3.4 La parità di genere nella pubblica amministrazione

Il tema della parità di genere nelle pubbliche amministrazioni non compare spesso nel dibattito pubblico ed è diffusa l'idea che nelle pubbliche amministrazioni, a differenza che nel settore privato, il divario tra donne e uomini sia pienamente colmato. Il Rapporto si propone di valutare in concreto quale sia la posizione delle donne nel settore pubblico in Italia; di individuare i principali problemi e le eventuali disparità basate sul genere; e di proporre soluzioni, tenendo conto anche dell'impatto finanziario delle stesse sulle amministrazioni.

A questo fine si analizzano, anzitutto, i dati, la normativa e le prassi relativi alla presenza e alle condizioni di lavoro delle donne nelle pubbliche amministrazioni italiane nel contesto delle direttive europee. In particolare, le percentuali complessive di presenza femminile nell'impiego pubblico, la distribuzione tra posizioni di base e di vertice, la ripartizione per settori, il differenziale retributivo, l'uso di strumenti di conciliazione, l'adozione di provvedimenti legislativi e azioni amministrative sulla parità nella pubblica amministrazione sono assunti come misure quantitative e qualitative per l'analisi e la valutazione.

Il confronto con le istituzioni comunitarie

e con le amministrazioni di altri Paesi europei viene, poi, utilizzato per individuare, ove presenti, tendenze comuni ai vari ordinamenti, sia in termini di problemi che di soluzioni adottate. Si formulano, infine, alcune proposte di riforma per l'Italia, anche sulla base delle esperienze straniere che si siano rivelate efficaci.

Gruppo di ricerca: Elisabetta Morlino (coordinatrice), Mariangela Benedetti, Giulia Bertezolo, Hilde Caroli Casavola, Maurizia De Bellis, Silvia Pellizzari.

Pubblicazione: *La parità di genere nella pubblica amministrazione*, a cura di E. Morlino, con i contributi di M. Benedetti, G. Bertezolo, H. Caroli Casavola, M. De Bellis, S. Pellizzari, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2013.

3.3.5 I collaboratori dei parlamentari

L'indagine evidenzia uno straordinario aumento della spesa per i collaboratori parlamentari nei bilanci di partiti e istituzioni del periodo 2002-2013. Il fenomeno è grave se si tiene conto che essi svolgono compiti essenziali alle dinamiche della rappresentanza democratica ("fusibili" del sistema), per cui sono retribuiti con denaro pubblico: il Parlamento, a differenza di altri Paesi (come Francia, Germania, Spagna e Inghilterra), non soltanto non ha contezza del numero, ma è addirittura estraneo al rapporto giuridico e dunque, sprovvisto di poteri di verifica e sanzione. Anche nei casi dei gruppi parlamentari e delle fondazioni politiche mancano meccanismi di finanziamento e di rendiconto trasparenti.

Soltanto una quota minoritaria ha un contratto ed è diffuso e sistematico l'impiego delle forme di collaborazione a progetto e coordinata e continuativa (co.co.co. e co.co.pro.) per un rapporto di lavoro svolto prevalentemente in condizioni di subordinazione. Si tratta del dato allarmante dell'opacità e dell'abuso di forme giuridiche da parte di un legislatore in perenne conflitto di interesse.

I parlamentari e i politici di professione, principali ed esclusivi beneficiari delle collaborazioni, non hanno, infatti, vincoli giuridici o economici né alcun efficace incentivo a contenere le dimensioni della

crescita del fenomeno. Ai cittadini è negato qualsiasi tipo di informazione, quantificazione e controllo. Data l'enorme offerta di lavoro giovanile, i collaboratori, già in posizione di debolezza negoziale, sono retribuiti meno dei colleghi europei, si muovono all'interno della piazza politica suddivisi in gerarchie invisibili e risultano sempre più spesso esposti ad abusi, malversazioni e pratiche di *patronage*.

Gruppo di ricerca: Hilde Caroli Casavola (coordinatrice), Benedetto Cimino, Claudio Tancredi Palma, Gianluca Sgueo.

Pubblicazione: *I collaboratori dei parlamentari. Il personale addetto alla politica*, a cura di H. Caroli Casavola, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2014.

3.3.6 Oltre lo *ius soli*

Il rapporto entra nel dibattito sulla cittadinanza, l'immigrazione, l'identità nazionale. Muove dalla opportunità di modificare la disciplina vigente, prevista dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in senso più inclusivo verso i c.d. immigrati di seconda generazione. L'assenza dello *ius soli* crea un evidente deficit di integrazione per chi sia nato (da genitori stranieri) e cresciuto in Italia. Tuttavia, il riconoscimento incondizionato della cittadinanza a chiunque nasca sul suolo italiano rischierebbe di incentivare l'immigrazione irregolare. Ci sono vie di uscita?

L'analisi comparata (sei paesi europei, ossia Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Austria e tre extraeuropei, Stati Uniti, Canada e Australia) consente di individuare soluzioni equilibrate. In base al modello dello *ius soli* "temperato", i figli di genitori stranieri possono acquisire la cittadinanza del paese di nascita a condizione che almeno un genitore vi soggiorni in modo regolare e permanente. Tale soluzione consentirebbe di integrare i "nuovi" italiani senza incoraggiare condotte opportunistiche. L'indagine va, poi, oltre lo *ius soli*, segnalando altri due equilibri nella normativa vigente, troppo generosa con i discendenti degli emigrati e, per contro, non inclusiva verso gli immigrati stabilmente residenti.

Quanto ai rimedi, si propone di ridurre la trasmissione per discendenza a una sola generazione; in tema di naturalizzazione,

l'indagine suggerisce una riduzione della durata del periodo di residenza necessario e il ripristino del "giusto procedimento". Occorrerebbe, poi, riflettere sul significato che la concessione della cittadinanza ha assunto in molti paesi di immigrazione: non più premio per l'avvenuta assimilazione, ma incentivo al completamento di un processo di integrazione avviato.

Gruppo di ricerca: Mario Savino (coordinatore), Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Mari Altieri, Lorenzo Carbonara, Bruno Carotti, Francesca Comanducci, Martina de Lucia, Fabio Di Cristina, Elena Mitzman, Marco Pacini, Giuseppe Sciascia, Valentina Volpe.

Pubblicazione: *Oltre lo *ius soli*. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2014.

3.3.7 La regolazione del settore postale nell'era digitale

Questa ricerca muove dalla constatazione di un paradosso: l'enorme divario tra la straordinaria rilevanza economico-sociale del settore postale e l'ancora scarsa riflessione sui suoi assetti istituzionali e regolamentari e sulle sue prospettive evolutive. Questo paradosso ha una spiegazione storica. La lunga stagione del monopolio intestato a un'amministrazione dello Stato aveva in larga parte sopito l'interesse per un settore almeno apparentemente immutabile, sottoposto a un corpo di regole stabile e organico.

Soltanto negli anni Novanta del XX secolo questo equilibrio ha cominciato a incrinarsi con i primi segni di apertura del mercato a livello europeo e gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Eppure, l'avvio della stagione della liberalizzazione non ha inizialmente determinato un cambio davvero significativo nell'approfondimento delle analisi scientifiche dedicate a questo settore, se si eccettuano alcuni isolati contributi di economisti. Una disattenzione dovuta a diverse ragioni, quali una liberalizzazione 'addolcita' dalla persistente presenza dello Stato, la garanzia del servizio universale, l'operatore storico rimasto pubblico anche dopo il completamento della privatizzazione formale, la regolazione

ministeriale, l'intervento finanziario pubblico destinato a coprire oneri iniqui, la possibilità, per Poste italiane, di contare sui ricavi provenienti da altri e più redditizi ambiti di attività.

Lo scenario di riferimento, però, è destinato a cambiare, e la liberalizzazione deve compiere il suo 'ultimo miglio', alla luce di dinamiche economiche e del potente processo di digitalizzazione. Occorre dunque, in tale contesto, una riflessione strategica sul ruolo che il sistema postale e in particolare l'infrastruttura materiale, tecnologica e umana dell'operatore incaricato del servizio universale possono svolgere attivamente per il piano di digitalizzazione del Paese.

Le diverse dinamiche e le leve di intervento vanno azionate all'interno di un disegno unitario e coerente, tenendo conto delle caratteristiche proprie del mercato postale, delle peculiarità delle sue dinamiche concorrenziali e delle esigenze di interesse collettivo che si vogliono soddisfare. E ad analogo impegno vanno chiamate, naturalmente nell'ambito delle diverse e specifiche competenze istituzionali.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (coordinatore), Maria Stella Bonomi, Moina Impinna, Alessandra Miraglia, Giorgio Mocavini.

Pubblicazione: *La regolazione del settore postale nell'era digitale*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2015.

3.3.8 Le società a partecipazione statale

La ricerca ha avuto l'obiettivo di indagare l'universo delle società pubbliche partecipate dall'amministrazione centrale per comprendere in modo attento questa realtà. Rispetto al confronto internazionale le società partecipate da soggetti pubblici sono una costante, ma nell'economia italiana si registrano ancora dimensioni rilevanti. Pur essendovi frequenti tendenze alla privatizzazione, si tratta di una realtà stabile, dotata di regole peculiari. Il quadro giuridico di riferimento è composto da una congerie di disposi-

zioni speciali che si intrecciano con la disciplina codicistica di carattere generale. Al fine di fornire un contributo organico al dibattito su tale tema, il rapporto Irpa analizza, innanzitutto, le dimensioni del fenomeno: quali e quante sono le società pubbliche e chi detiene le partecipazioni, distinguendo tra società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, società partecipate da altri ministeri e società partecipate, a loro volta, da altre società pubbliche.

Oggetto d'esame sono anche i vincoli che gravano sulla proprietà delle azioni e l'analisi dell'attività per discernere i soggetti che svolgono attività d'impresa e operano sul mercato da quelle preposte a funzioni amministrative. In secondo luogo, è approfondito il regime giuridico speciale delle partecipate statali, con riguardo alla gestione societaria (personale e contratti), ai controlli e alla responsabilità degli amministratori, ai particolari poteri dello Stato azionista esercitati mediante il «golden power». In terzo luogo, è indagato il rapporto tra società partecipate e finanza pubblica, relativamente ai vincoli derivanti dalle norme sulla spesa e ai divieti di costituzione di nuove società. Si pensi al numero massimo di componenti dei consigli di amministrazione e al regime dei compensi, ai programmi per la dismissione delle partecipazioni azionarie. È oggi il contenimento della spesa il principale limite agli interventi dello Stato imprenditore. Infine, è oggetto di approfondimento il ruolo della Cassa depositi e prestiti e del suo modello di *governance*. Sono prese in esame le partecipazioni strutturalmente strategiche e le partecipazioni strumentali alla promozione dello sviluppo e al sostegno dell'economia, nonché le acquisizioni del Fondo strategico italiano, al fine di comprendere se possano ritenersi un tentativo di "nuova" politica industriale.

Gruppo di ricerca: Marco Macchia (coordinatore), Andrea Averardi, Davide Colaccino, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Le società a partecipazione statale*, a cura di M. Macchia, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2015.

3.3.9 La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato

Lo studio ha ad oggetto la c.d. "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, espressione generalmente utilizzata nel linguaggio corrente per indicare l'apposizione di un bollino da parte del Ragioniere generale dello Stato su determinati atti normativi adottati a livello nazionale. Né la Costituzione, né la legge, né altra fonte contiene riferimenti a una tale espressione. Soltanto pochi addetti ai lavori conoscono esattamente in cosa consiste e come funziona questa pratica, mentre quasi nessuno ha mai dedicato uno specifico approfondimento scientifico ai caratteri e al valore di una tale attività. Del resto, la bollinatura è soltanto un termine tecnico, tramandato da generazioni di impiegati pubblici succedutesi negli uffici di via XX Settembre, da tempi ormai imprecisabili.

Muovendo dall'alone di "mistero" che circonda la definizione e la pratica della "bollinatura", l'indagine, svolta anche "sul campo", intende approfondire le origini e il significato profondo di tale prassi. A tale fine, è necessario partire da molto lontano, collegandosi all'evoluzione storica del ruolo della Ragioneria generale dello Stato, a partire dalla sua istituzione nel 1869, e alla contestuale affermazione del principio generale della copertura finanziaria delle leggi di spesa. L'indagine, quindi, analizza l'evoluzione della disciplina, identificando i parametri tecnici sulla base dei quali viene svolta tale attività, ricostruendo analiticamente le singole fasi della procedura, evidenziando gli effetti giuridici derivanti dalla stessa. Segue l'analisi dell'efficacia della bollinatura, valutata alla luce dei principali controlli svolti. Infine, l'indagine si interroga sul valore della bollinatura nel sistema amministrativo italiano, riportando alcune riflessioni conclusive.

Gruppo di ricerca: Elisa D'Alterio.

Pubblicazione: *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, di E. D'Alterio, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2017.

3.3.10 L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto

Dal dicembre 2016 anche in Italia, come in molte altre democrazie liberali, chiunque può accedere ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni senza dover dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. Con l'introduzione di questo principio di "vera" accessibilità totale, il c.d. modello Foia (*Freedom of information act*) è stato trapiantato in Italia, riallineando il nostro ordinamento allo standard europeo e internazionale.

La recente esperienza italiana in materia di accesso civico generalizzato è posta a raffronto con l'esperienza di altri sette ordinamenti nazionali (Canada, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti e Svezia) e dell'Unione europea. L'analisi della legislazione sull'accesso e sulla sua attuazione in quegli ordinamenti consente di valutare la disciplina italiana nella giusta prospettiva e di evidenziare i principali tratti distintivi e quelli problematici dell'esperienza italiana. Il primo riguarda l'aspetto temporale e mostra il ritardo con cui l'Italia si è uniformata alla tendenza descritta. Un secondo tratto dell'esperienza italiana riguarda il valore assegnato al principio della trasparenza amministrativa: in generale, in vari ordinamenti occidentali si assiste a una sorta di processo di "costituzionalizzazione" del *right to know*, ma tale processo in Italia appare in mezzo al guado. Il terzo aspetto concerne una peculiarità tutta italiana, rappresentata dalla stratificazione delle diverse tipologie di accesso, che acuisce l'incertezza e il rischio che il regime dell'accesso sia rimesso alle scelte delle singole amministrazioni. Un quarto problema italiano riguarda l'ambito delle eccezioni alla regola dell'accesso, ma, diversamente da quanto alcuni ritengono, esso non attiene alla loro formulazione legislativa, mutuata dal regolamento n. 1049 del 2001 dell'Unione europea e corrispondente allo standard degli altri ordinamenti europei, bensì alla loro applicazione amministrativa. Un quinto aspetto problematico emerge dalla comparazione: l'elevato grado di frammentazione funzionale che connota la fase di attuazione della normativa italiana, con quattro autorità diverse chiamate a dare esecuzione alla normativa.

I contributi della ricerca dimostrano che questa disciplina richiede adempimenti complessi, amministrazioni efficienti, giudici disposti a sganciarsi dai tradizionali modelli di tutela e ad abbandonare principi che il legislatore ha voluto superare. È dalla capacità delle une e degli altri di aderirvi e farlo proprio che dipenderanno le fortune della disciplina italiana sull'accesso civico generalizzato.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella e Mario Savino (*coordinatori*), Francesco Giovanni Albisinni, Lorenzo Carbonara, Bruno Carotti, Elisa D'Alte-rio, Giulia Dimitrio, Mario Filice, Alfredo Moliterni, Ippolito Piazza, Giuseppe Sciascia.

Pubblicazione: *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, a cura di B.G. Mattarella e M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2018.

3.4 Gli osservatori

Nell'ottica di promuovere e svolgere le ricerche su basi empiriche, l'Irpa finanzia l'attività dell'Osservatorio di analisi di impatto della regolazione e dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni. Nel 2019 si è aggiunto un Osservatorio sullo Stato Digitale, concepito al fine di analizzare le importanti trasformazioni in atto sul piano dell'innovazione.

3.4.1 L'Osservatorio sullo Stato digitale

Ideato nel 2019 da Luisa Torchia con Bruno Carotti, Marco Macchia e Gianluca Sgueo, l'Osservatorio mira all'analisi di un tema attualissimo, quale l'uso delle tecnologie da parte delle amministrazioni e l'impatto di queste sui rapporti con i cittadini, in termini di prestazioni e di giustizia.

Il dibattito sulla diffusione della tecnologia e dei suoi effetti si va sviluppando in tutti i paesi e ha ad oggetto molti profili diversi, dal ruolo delle piattaforme nella vita sociale e politica agli inediti problemi posti dalla tutela della *privacy* sulle medesime piattaforme, dall'utilizzo dei *big data* per costruire meccanismi di decisione e di giudizio alla attivazione

di nuovi meccanismi di partecipazione. È facile prevedere che l'"incontro" fra tecnologia e diritto si svilupperà sempre più nel futuro prossimo e porterà sia alla estensione a territori nuovi di strumenti e regole già esistenti, sia allo sviluppo di nuove regole e nuovi strumenti.

L'Osservatorio raccoglie contributi in materia e contiene approfondimenti, commenti e recensioni su materiali relativi al rapporto tra il diritto, specialmente il diritto pubblico e il diritto amministrativo, e l'evoluzione digitale.

L'Osservatorio è coordinato da Luisa Torchia, Gianluca Sgueo, Bruno Carotti e Marco Macchia.

Il Comitato di Redazione è composto da Bruno Carotti, Paolo Clarizia e Valerio Bontempi. La redazione *web* è coordinata da Giuseppe Sciascia, con il supporto di Camilla Ramotti, Marianna Mazzarella e Patrizio Rubecchini. I partecipanti sono, oltre ai ricercatori menzionati, Andrea Averardi, Benedetta Barmann, Sveva Del Gatto, Giulio Vesperini.

I post sono concepiti con un approccio fruibile e orientato alle prassi più comuni, anche di Paesi; sono volti a temi di stringente attualità, così inserendosi nell'ampio filone del dibattito pubblico dell'Irpa. I materiali sono pubblicati su una apposita sezione del sito dell'Istituto e diffusi attraverso i principali *social network* (Facebook, Twitter, LinkedIn).

3.4.2 L'Osservatorio di analisi d'impatto della regolazione (Osservatorio Air)

L'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione (Osservatorio Air) è nato nel 2009 sulla base di una convenzione stipulata tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope". La convenzione tra i due atenei è stata rinnovata nel 2016. A partire dal 2013 l'Osservatorio si è costituito in associazione e nel 2016 esso è entrato a far parte dell'*International Institute of Administrative Sciences* (Iias). L'obiettivo dell'Osservatorio è quello di esaminare, con cadenza periodica, le tematiche della qualità della regolazio-

ne, con particolare riferimento all'impiego dell'analisi di impatto della regolazione (Air) e della verifica di impatto della regolazione (Vir) da parte delle amministrazioni italiane. L'esperienza italiana viene indagata in prospettiva comparata prestando particolare attenzione all'evoluzione dell'agenda europea in materia di qualità della regolazione. Dal 2011 è istituita una selezione per individuare le migliori tesi di laurea magistrale aventi ad oggetto gli strumenti per valutare gli effetti della regolazione, con particolare riguardo all'Air, alla Vir nonché alle procedure di *notice and comment* associate ad atti di regolazione. Le tesi selezionate sono pubblicate sul sito internet dell'Osservatorio. A partire dal 2014 l'Osservatorio cura la pubblicazione di un *Annuario* e, ora, cura una *Rassegna trimestrale* sottoscritta dalle principali autorità indipendenti di regolazione, i cui contributi sono sottoposti alla valutazione preventiva di un comitato di *referee*.

L'Osservatorio è dotato di un Comitato scientifico presieduto dal Claudio Radaelli (*University College London*) e composto anche da esperti internazionali. Tra le varie attività, a partire dal 2017 il Comitato scientifico cura l'organizzazione di *workshop* annuali dedicati alla discussione dei temi più attuali della ricerca in materia di qualità della regolazione. L'Osservatorio, oltre a un proprio sito (www.osservatorioair.it), dispone di profili social su *Twitter* e *Facebook*.

3.4.3 L'Osservatorio sulle esternalizzazioni

L'Osservatorio sulle esternalizzazioni, che ha operato fino al 2013, era finalizzato a monitorare e analizzare le esperienze in atto ai diversi livelli di governo, evidenziandone peculiarità e criticità, anche mediante lo studio delle esperienze straniere. Infine, attraverso l'Osservatorio si è inteso offrire un significativo supporto alle amministrazioni nella scelta di esternalizzare alcune attività o la gestione di alcuni servizi.

L'attività dell'Osservatorio si è sviluppata in tre ambiti principali: 1) le attività di ricerca e studio sui processi di esternalizzazione in atto nel nostro ordinamento e in altri Paesi, curando ricerche su aree tematiche differenziate; 2) l'organizzazione di eventi annuali (convegni, seminari, conferenze); 3)

la comunicazione e la diffusione delle esperienze, ora confluite nell'Irpa "*umbrella*". Dal 2007 al 2011, l'Osservatorio ha altresì elaborato un Rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni. I riferimenti e i contenuti sono riportati all'interno delle pubblicazioni dell'Irpa (infra, Cap. 6). All'Osservatorio hanno partecipato: D. Agus, A. Albanesi, M. Calaresu, E. D'Alte-rio, M. De Rosa, F. Di Cristina, E. Di Loreto, C. Lacava, L. Fossile, A. Fortini, P. Manzione, C. Mari, G. Mazzantini, G. Oliva, C. Pavarini, I. Pucci, S. Simone, L. Zanarini.

I materiali dell'Osservatorio sono stati integralmente inseriti all'interno del sito dell'Irpa da Bruno Carotti, a fini di conservazione e possibile futuro riuso.

3.5 Le Irpa Lectures

All'inizio del 2011 l'Irpa ha dato avvio ad una serie di incontri annuali in cui studiosi stranieri di fama internazionale presentano e discutono i loro lavori di maggior rilievo. Nel primo incontro, Bruce Ackerman, dell'Università di Yale, ha illustrato i recenti sviluppi dell'organizzazione e delle prassi costituzionali degli Stati Uniti d'America, oggetto del suo ultimo libro *The Decline and Fall of the American Republic* (Harvard UP, 2010). Quindi, Martin Loughlin (London School of Economics), ha parlato dell'ordinamento inglese discutendo sui volumi *Foundations of Public Law* (OUP, 2010) e *The Twilight of Constitutionalism?*, in curatela con P. Dobner (OUP, 2010).

Nel 2012, Jean Bernard Auby (Science Po, Paris), ha trattato il tema La città come futuro del diritto pubblico. Nel 2013 si sono tenute tre *lectures*: J.H.H. Weiler (NYU University School of Law), ha parlato de *Il metodo del diritto pubblico comparato*; Jane B. Stewart e Richard B. Stewart hanno analizzato il tema *Nuclear Waste: The US Experience on Addressing a Worldwide Problem*; Armin von Bogdandy è intervenuto sul tema La scienza giuspubblicistica nello spazio giuridico europeo: sfide e prospettive. Nel 2014, J.A. Robinson (Harvard University), ha trattato l'argomento *Why Nations Fail?*. Nel 2015, Eyal Benvenisti (Tel Aviv University), ha discusso *The law of global governance*, Eberhard Schmidt-Aßmann ha trattato la *Doctrinal scholarship and practical*

jurisprudence in modern administrative law, mentre Jerry L. Mashaw, infine, ha presentato il volume *Creating the Administrative Constitution. The Lost One Hundred Years of American Administrative Law*.

3.6 Gli Irpa Lunch

Gli Irpa Lunch sono incontri mensili dedicati alla discussione e all'approfondimento dei temi di ricerca che impegnano i soci dell'Istituto, hanno luogo generalmente all'ora di pranzo. La partecipazione a questi incontri avviene su specifico invito ed è estesa, oltre che ai soci, ai collaboratori dell'Istituto. L'obiettivo è duplice: per un verso, garantire all'Istituto una periodica occasione di riunione e valutazione del lavoro individuale e collettivo svolto dai singoli soci e dai gruppi; per l'altro offrire a questi ultimi l'opportunità di un confronto sui problemi, sui metodi e sui risultati non definitivi di ricerche ancora in corso, e di ricevere suggerimenti, commenti e indicazioni utili a sviluppare e migliorare il lavoro. La trattazione delle caratteristiche e dei risultati delle ricerche è organizzata da ciascun relatore, il quale provvede a fornire i partecipanti di un riepilogo espositivo e dei materiali utili alla discussione e all'approfondimento del tema.

Nel 2009 gli Irpa Lunch sono stati dedicati alla discussione delle ricerche condotte da Giulio Napolitano ("La crisi economica e l'intervento degli Stati"), Valentina Volpe ("Exporting Democracy"), Gianluca Sgueo ("From Networks, Through Networks, Beyond Networks"), Benedetto Cimino ("Mutuo riconoscimento e norme tecniche"), Elisabetta Morlino ("Gli appalti delle organizzazioni internazionali"), Elisa D'Alterio ("La «judicial comity»"), Luigi Fiorentino ("Verso un nuovo modello di contabilità pubblica"). Nel 2010, hanno discusso Lorenzo Casini ("Ordinamenti sportivi e sistemi amministrativi globali"), Martina Conticelli ("Privato e pubblico in Sanità"), Sveva Del Gatto ("Il metodo aperto di coordinamento"), Maurizia De Bellis ("La regolazione globale dei mercati finanziari"), Marco Macchia ("Il controllo nazionale

e internazionale sull'illegittimità derivante da violazione di norme europee e globali"), Aldo Sandulli ("La scienza del diritto amministrativo in Italia"), Mario Savino ("Ordine pubblico e libertà degli stranieri"). Nel 2011, hanno presentato la propria indagine Alessandro Natalini ("Il «Performance Management» nel Regno Unito"), Hilde Caroli Casavola ("La globalizzazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni"), Edoardo Chiti ("L'amministrazione della chiesa cattolica romana: un'introduzione"), Mario Pilade Chiti ("Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona"), Benedetto Brancoli Busdraghi ("Intervento pubblico e concorrenza nella costruzione delle reti di comunicazione elettronica di prossima generazione") e Sabino Casese ("Fare l'Italia per costituirla poi. Le continuità dello Stato"), Elisa D'Alterio, Bruno Carotti e Tiziana Testoni ("La qualità dei servizi pubblici"). Nel 2012, sono intervenuti Matteo Gnes ("I privilegi dello Stato debitore"), Bernardo Giorgio Mattarella ("La regolazione dei giochi e delle scommesse"), e si è tenuta una discussione comune sia sul bando europeo "Delegating State", che sui progetti Irpa-Sspa relativi a tre ricerche in tema di politica e amministrazione, procedimento amministrativo e controlli. Nel 2013, Richard B. Stewart ha discusso il libro di Jerry Mashaw, "Creating the Administrative Law Constitution: the Lost One Hundred Years of American Administrative Law". Nel 2014, hanno presentato temi di ricerca Martina de Lucia ("Il ruolo del G20 nella governance economica globale") e Lorenzo Saltari, con Andrea Altieri, Bruno Carotti, Martina Conticelli, Fabio Di Cristina, Chiara Di Seri, A. Tonetti ("La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni"). Nel 2015, sono intervenuti Guido Melis ("Fare lo Stato per fare gli italiani"), Lorenzo Casini, Marco Macchia, Lorenzo Saltari ("Venti anni di politica e amministrazione in Italia"), Carlo Cottarelli ("La lista della spesa"). Nel 2016, Luigi Fiorentino ("La riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla luce della riforma Madia"), Marco Pacini

("Il coordinamento pubblico. Temi e problemi"), Lorenzo Saltari e Alessandra Salvato ("Verso una disciplina del procedimento amministrativo europeo?"), Mario Savino ("La crisi dei migranti tra Italia e Unione europea"), Gianluca Sgueo, "Le strategie di gamification dei regolatori globali"), Ko-standin Peci ("Diritti procedurali e abuso di posizione dominante"), Andrea Averardi, Luca Natalucci, Nicola Posteraro, Valerio Turchini ("La rappresentanza degli interessi"), Elisabetta Morlino ("Amministrare l'ambiente"). Nel 2017, hanno presentato i propri lavori Flaminia Ielo ("Il governo delle società a partecipazione statale"), Benedetta Barmann ("I procedimenti sanzionatori nei mercati finanziari"), Monia Impinna ("La lotta al climate change: il modello europeo e quello statunitense a confronto"), Andrea Averardi, Fabio Di Cristina e Susanna Screpanti ("Lo Stato promotore"), Maurizia De Bellis ("Le ispezioni amministrative"). Nel 2018, infine, Giorgio Mocavini ("Il prezzo del consenso. Il ruolo delle compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio"), Maria Stella Bonomi ("La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali"), Sveva Del Gatto ("Potere pubblico e iniziativa economica. I limiti pubblicistici all'attività di impresa"), Lorenzo Carbonara ("La ricerca del consenso sulle opere di rilevante impatto ambientale. Analisi comparata").

3.7 Il ritiro annuale

Dal 2011 l'Irpa organizza un incontro annuale riservato ai soci della durata di due giorni dedicato alla discussione di un tema scientifico o di attualità. Il primo di tali incontri si è svolto nei giorni 14 e 15 ottobre di quell'anno, presso il monastero dei Benedettini a Subiaco, e sono stati oggetto di discussione i temi dello studio del diritto amministrativo, del federalismo e l'organizzazione centrale dello Stato, le società e i servizi pubblici locali dopo il referendum, e l'intervento pubblico dopo la crisi del 2009. Il secondo incontro si è tenuto il 12 e 13 ottobre 2012, ancora una volta presso il monastero dei Benedettini a Subiaco e si è parlato di diritto come scienza sociale, democrazia, ruolo del Ministero dell'economia nel processo decisionale governativo. Dal 2013 (18 e 19

ottobre) gli incontri si tengono a Sutri, presso il Golf Nazionale; in quell'anno, si è discusso di giustizia amministrativa. Nel 2014 (24 e 25 ottobre), si è parlato di riforma delle pubbliche amministrazioni e dei poteri locali in Italia e in Francia, ed è stato discusso il lavoro di Guido Calabresi. Nel 2015 (23 e 24 ottobre), si è discusso sul futuro dell'Istituto, dei risultati del seminario "Public law in an uncertain world" e dell'assetto delle città. Nel 2016 (21 e 22 ottobre), si è discusso di crisi di legittimazione dello stato amministrativo negli Stati Uniti, di amministrazione europea, dirigenza amministrativa e regime delle concessioni. Nel 2017 (20 e 21 ottobre), di Intelligenza artificiale e istituzioni, dell'amministrazione statunitense, dell'organizzazione e funzionamento della Presidenza del Consiglio, della 'nuova' conferenza di servizi alla prova della prima attuazione. Nel 2018 (19 e 20 ottobre), si è trattato di evoluzione dell'amministrazione presidenziale e trasformazioni del diritto amministrativo negli Stati Uniti, di crisi della democrazia e diffusione del populismo in Europa, di pubblica amministrazione in Italia ai tempi del populismo, di intervento pubblico, nazionalizzazione, revisione unilaterale delle concessioni, retorica dei beni pubblici e di riforme amministrative in materia di pubblico impiego. Nel 2019 (22 e 23 ottobre), il tema della digitalizzazione e delle sfide delle amministrazioni pubbliche e di riforma della scuola. Per il 2020 l'incontro è stato rinviato a causa della pandemia.

**Le attività didattiche
e la formazione
dei giovani ricercatori**

4. Le attività didattiche e la formazione dei giovani ricercatori

4.1 Conoscere per diffondere

Le attività di formazione costituiscono uno degli obiettivi principali dell'Istituto, da sempre impegnato a diffondere le conoscenze di settore, il metodo di ricerca, i risultati raggiunti, con uno sguardo alla preparazione delle fasce più giovani di ricercatori e studiosi. Di seguito sono riportate le principali attività riconducibili a quest'area.

4.2 I seminari annuali

Sabino Cassese ha svolto, dal 2007 al 2010, tre cicli di seminari finalizzati ad illustrare le più rilevanti trasformazioni del diritto amministrativo globale, europeo e nazionale. La partecipazione ai seminari è stata garantita ad un pubblico eterogeneo ed ha impegnato a discutere di materiali precedentemente assegnati, specialmente di natura giurisprudenziale e casistica. Nel 2007, il tema degli incontri *"La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche"* è originato dalla constatazione che le norme sulle principali decisioni pubbliche delle democrazie contengono specifici istituti di partecipazione dei privati che determinano la rinuncia, da parte dell'amministrazione, all'esclusività dei suoi poteri ed il corretto bilanciamento delle esigenze di efficacia, autoritarietà e giustizia della *"puissance publique"*. I seminari sono stati dedicati all'esame di alcuni modelli statali di partecipazione (Francia, Stati Uniti, Regno Unito), di uno sovranazionale (Unione Europea) e di determinati *global regulatory regimes*. Nel 2008, il ciclo di seminari, intitolato *"Quando gli ordinamenti giuridici si scontrano. Dal dialogo alla cooperazione tra i giudici"*, ha evidenziato alcune tendenze del diritto globale. La diluizione della sovranità statale ed il pluralismo dei pubblici poteri, così come la sovrapposizione a quello nazionale di più ordinamenti ultrastatali, determinano la necessità per gli Stati di affrontare problemi i cui effetti sono spesso globali. Le lezioni han-

no approfondito in che misura le Corti contribuiscono all'emersione di sistemi più o meno stabili di collegamento o rinvio tra di esse. Nel 2010, i seminari sul tema *"In nome del popolo o della Costituzione?"* hanno avuto ad oggetto un aspetto fondamentale del moderno costituzionalismo, ossia l'affermazione e lo sviluppo delle Corti costituzionali. Lo sviluppo della giustizia costituzionale è stato indagato sotto molteplici aspetti, dal peso crescente delle Corti costituzionali alla moderna configurazione della giustizia costituzionale, fino all'analisi di casi paradigmatici.

4.3 Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada)

Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada) è un vero e proprio *training course*, strutturato in modo da offrire ai partecipanti la possibilità di perfezionare o aggiornare la conoscenza del diritto e delle scienze amministrative. Finora si sono tenute tre edizioni. La prima edizione, tenutasi nel 2008, ha avuto ad oggetto le riforme dell'organizzazione amministrativa (Claudio Franchini), le autorità indipendenti (Mario Savino), l'accesso ai documenti amministrativi (Bernardo G. Mattarella), le comunicazioni elettroniche (Lorenzo Saltari), i controlli sull'amministrazione (Gaetano D'Auria), le esternalizzazioni (Luigi Fiorentino), la disciplina dei contratti pubblici (Angelo Mari), l'integrazione amministrativa europea (Edoardo Chiti), i servizi pubblici (Giulio Napolitano), la finanza pubblica a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (Rita Perez), i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali (Giulio Vesperini), la dirigenza ed il sistema dello *spoils system* (Stefano Battini), il diritto amministrativo e la Cedu (Giacinto della Cananea). La seconda edizione, del 2009, ampliata quanto a modalità di ingresso e tecnica di insegnamento, è stata costruita in sette moduli, per un totale di quaranta ore complessive. Il primo ha avuto ad oggetto gli interventi in materia di organizzazione amministrativa (Hilde Carli Casavola), le Regioni ed enti locali

(Giulio Vesperini), il "pacchetto Brunetta" ed il personale (Stefano Battini). Il secondo modulo ha affrontato i temi del federalismo fiscale (Rita Perez) e delle misure per fronteggiare la crisi finanziaria (Giulio Napolitano). Il terzo ha riguardato l'attività ed il procedimento (Bernardo G. Mattarella), il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa (Aldo Sandulli), i rapporti tra diritto amministrativo nazionale e sovranazionale (Marco Macchia), i poteri di urgenza (Matteo Gnes). Il quarto modulo ha avuto ad oggetto l'attività contrattuale della pubblica amministrazione (Elisa D'Alterio), le fonti in materia di contratti pubblici (Giacinto della Cananea), le esternalizzazioni (Luigi Fiorentino). Il quinto ha trattato la responsabilità (Luisa Torchia) e i controlli (cons. Gaetano D'Auria). Il sesto modulo è stato dedicato ai beni culturali (Lorenzo Casini), all'organizzazione universitaria (Angelo Mari), all'Agcm (Diego Agus), alle comunicazioni elettroniche (Lorenzo Saltari). Il settimo e ultimo modulo ha affrontato la regolazione globale dei mercati finanziari (Maurizia De Bellis) e la lotta al terrorismo (Mario Savino). La terza edizione si è tenuta nel 2016 ed è stata dedicata all'analisi della riforma della pubblica amministrazione, realizzata attraverso la legge delega n. 124/2015. In questo caso, si è seguita la strada di un vero e proprio corso di formazione, con iscritti ammessi a partecipare e la necessità di una quota di iscrizione. I sette incontri, tenuti presso l'Istituto Luigi Sturzo in Roma, hanno trattato la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni in Italia e all'estero (Bernardo G. Mattarella e Giulio Napolitano, 16 maggio), la semplificazione e nuovi strumenti normativi - Scia, silenzio assenso, conferenza di servizi (Giulio Vesperini e Alessandro Natalini, 23 maggio), la digitalizzazione della pa e la cittadinanza digitale (Bruno Carotti, 6 giugno), la riforma della dirigenza e del pubblico impiego (Stefano Battini, 20 giugno), la trasparenza e l'accesso (Mario Savino, 7 luglio), le società a partecipazione pubblica (Marco Macchia, 11 luglio), i servizi pubblici locali di interesse economico generale (Giuliano Fonderico, 14 luglio). Il calendario e il resoconto delle lezioni, nonché i materiali utilizzati, sono stati inseriti (in forma pro-

tetta), sul sito web, all'indirizzo www.lrpa.eu/cada-iii-2016/.

4.4 I Workshops

L'Irpa ha organizzato, tra il 2009 ed il 2010, quattro seminari di aggiornamento (*Workshop*) sugli aspetti di maggior rilievo del diritto amministrativo. I seminari hanno esaminato, in un'unica giornata di studio scandita da intervalli di circa trenta minuti, gli interventi di riforma, nonché le ultime pronunce giurisprudenziali sui vari temi rilevanti. I seminari, similmente al Cada, sono stati aperti a docenti, avvocati, cultori della materia, dottorandi, studiosi ed esperti, funzionari pubblici, a cui è stata chiesta la corresponsione di una quota di partecipazione, variabile a seconda che avessero già partecipato a precedenti iniziative formative dell'Istituto. Ogni seminario è stato accreditato presso l'Ordine degli Avvocati di Roma al fine del rilascio di crediti valevoli per la formazione professionale continua. I relatori degli incontri sono stati docenti e funzionari pubblici, alcuni dei quali soci dell'Istituto, o esperti dei temi di volta in volta trattati. Prima di ogni incontro è stato distribuito un programma delle lezioni, nonché del materiale didattico, e ad ogni incontro è seguito un dibattito tra i relatori ed i partecipanti.

Il primo *Workshop* (6 ottobre 2009) ha riguardato le modifiche apportate alla disciplina del procedimento amministrativo. Sono state valutate l'evoluzione della disciplina del procedimento (Aldo Sandulli), la disciplina del procedimento in rapporto a Regioni ed enti locali (Giulio Vesperini), le novità in tema di attività consultiva (Bernardo Argiolas), le semplificazioni in materia di conferenza di servizi (Tommaso Di Nitto), le semplificazioni ed i nuovi limiti in tema di dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso (Sveva del Gatto), le semplificazioni settoriali (Alessandro Natalini).

Il secondo *Workshop* (6 novembre 2009) è stato dedicato all'esame dell'impatto sulla disciplina del pubblico impiego del decreto attuativo della c.d. "legge Brunetta", con particolare riferimento alle conseguenze organizzative delle riforme, nonché a quelle sulla tutela giurisdizionale. Argomenti delle lezioni del seminario sono stati il sistema

delle fonti del pubblico impiego (Gaetano D'Auria), la disciplina della contrattazione collettiva e delle relazioni sindacali (Valerio Talamo), la disciplina delle progressioni professionali e della retribuzione incentivante (Benedetto Cimino), la disciplina della dirigenza pubblica (Stefano Battini), la responsabilità disciplinare (Bernardo G. Mattarella).

Il terzo *Workshop* (1 dicembre 2009) ha affrontato una delle più recenti riforme dei servizi pubblici locali. Il seminario è stato diviso in due distinte sezioni. Nella prima, è stata esaminata la disciplina generale dei servizi pubblici, con particolare riguardo alla sua evoluzione (Giulio Napolitano), alle modalità di affidamento, alle deroghe e ai regimi transitori (Giuseppe Piperata), all'*in house* e al nuovo ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Luigi Fiorentino), alle cessioni di quote e ai vincoli all'attività delle società affidatarie (Marco Dugato). Nella seconda, si è dato conto dell'ambito di applicazione della disciplina dei servizi pubblici e delle discipline speciali: acqua e rifiuti (Jacopo Bercelli), energia (Paolo Cirielli), trasporti (Lorenzo Saltari).

Il quarto *Workshop* (3 marzo 2010) ha seguito di poco la conclusione dei lavori della Commissione di esperti costituita presso il Consiglio di Stato per predisporre lo schema di *Codice del processo amministrativo*. Alcuni dei componenti della Commissione sono stati chiamati a relazionare su alcuni temi specifici. Tra questi, Luisa Torchia ha introdotto le tematiche del seminario, Alessandro Pajno ha trattato dei principi generali e delle ragioni della codificazione del processo amministrativo, Filippo Patroni Griffi ha affrontato i temi dell'efficienza e dell'effettività del processo amministrativo riformato, Marcello Clarich ha richiamato la disciplina delle azioni. Infine, Mario Pilade Chiti è intervenuto sulla disciplina delle impugnazioni nel processo amministrativo.

4.5 Il corso di formazione per il personale degli uffici di staff

L'Istituto ha collaborato con la Libera

Università Maria SS. Assunta (Lumsa) di Roma all'organizzazione di un ciclo formativo di lezioni rivolto al personale direttivo degli uffici di diretta collaborazione. Il corso, coordinato da Giulio Vesperini per l'Irpa, si è svolto tra i mesi di ottobre e novembre 2009.

4.6 Le borse di studio

L'Irpa mira alla formazione avanzata dei giovani studiosi più capaci. A tal fine, l'Istituto bandisce borse di studio annuali per compiere ricerche a tempo pieno in diritto amministrativo e scienze amministrative. Le borse sono finanziate da soggetti privati e permettono a giovani studiosi di perfezionarsi e di svolgere attività di ricerca in vista di una possibile pubblicazione a carattere scientifico. L'assegnazione delle borse segue criteri di trasparenza e di merito: una commissione appositamente costituita valuta i titoli di studio, le esperienze maturate, la conoscenza di una o più lingue straniere, le pubblicazioni e la partecipazione ad attività di ricerca.

L'Istituto ha bandito ed assegnato, dal 2006 al 2019, otto borse di studio. Si segnala, tra queste, quella bandita nel 2013, dedicata alla memoria di Elisabetta Diamanti, studiosa di diritto amministrativo e dottore di ricerca, che ha svolto le sue attività di ricerca negli anni Novanta presso la cattedra di diritto amministrativo del Professor Sabino Cassese nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza.

05

Le relazioni con la comunità scientifica

5. Le relazioni con la comunità scientifica

5.1 I rapporti con le università e con altre istituzioni italiane e internazionali

L'Irpa intrattiene stabili rapporti di collaborazione con la *New York University School of Law* (in particolare, con l'*Institute of International Law and Justice* - Ilij, con l'*Hauser Global Law School Program* e con l'*Institut d'études politiques de Paris* (Sciences Po, soprattutto con la *Chaire Mutations de L'Action Publique et du Droit Public*, Madp). Si aggiungono le collaborazioni con l'*Asia Link Project on Public Procurement* e l'*European Public Law Organization* (Epl). Tali rapporti consistono in progetti di ricerca d'interesse comune, in incontri periodici, cicli di lezioni e seminari.

Tra le istituzioni italiane, l'Irpa collabora con vari istituti pubblici e fondazioni private, fra cui la Banca d'Italia, la Compagnia San Paolo, la Fondazione Adriano Olivetti, la Fondazione Vodafone Italia, la Fondazione Cariplo, la Fondazione di Venezia e quelle del Monte dei Paschi di Siena, del Monte di Bologna e Ravenna, e della Cassa di risparmio di Alessandria.

5.2 Conferenze e convegni

Dalla sua istituzione l'Irpa ha organizzato numerosissimi incontri, a partire dai primi seminari dedicati a *The Effects of Globalization on Domestic Law* e *La scienza del diritto amministrativo in Italia nella seconda metà del XX secolo*. Numerose le ricerche - e i loro prodotti - presentati, da *La globalizzazione dei beni culturali* (14 giugno 2011), a *La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni* (23 ottobre 2014), fino a *Il Big Bang della trasparenza* (23 giugno 2015).

Da segnalare il Convegno del 20 ottobre 2015, destinato a celebrare gli 80 anni del Maestro, all'Università di Roma Tre, in un convegno intitolato "*Il mondo nuovo del diritto*", organizzato dall'ateneo romano insieme con le università di Tor Vergata, La Tuscia di Viterbo e Suor Orsola Benincasa di Napoli e con l'Irpa. Si

aggiungono "*I nodi della pubblica amministrazione*" (5 maggio 2016), la "*Prima Conferenza sull'anno nuovo del diritto*" (6 febbraio 2017), la presentazione del volume "*La Svolta*" (21 febbraio 2019), "*La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi*" (3 aprile 2019), "*Che cosa resta della PA*" (7 maggio 2019), in presentazione di una ricerca collettiva per la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.

Il 18 febbraio 2020, presso la sede dell'Irpa, si è tenuta la presentazione del volume, frutto di una ricerca Irpa, *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, edito da Editoriale Scientifica e curato da Marco Macchia.

In ambito internazionale, molti gli eventi organizzati, come la conferenza "*Practical Legal Problems of International Organizations. A Global Administrative Law Perspective on Public/Private Partnerships, Accountability, and Human Rights*" (20-21 marzo 2009), il seminario "*The New Public Law in a Global (Dis)Order – A Perspective from Italy*" (New York, 19-20 settembre 2010), la conferenza "*Public law in an uncertain world*" (10 aprile 2015).

5.3 Viterbo Gal Seminars Series

Il fenomeno della globalizzazione giuridica ha determinato lo sviluppo di complesse regolazioni di settore, che spaziano dal commercio dei beni all'uso dei mari, alla protezione ambientale. L'Irpa ha contribuito in modo significativo allo sviluppo di tali studi, organizzando ogni anno il Viterbo Gal Seminar.

La serie dei seminari sul "*Global Administrative Law*" è stata volta a promuovere l'analisi e la discussione dei fenomeni emergenti e dei problemi giuridici connessi nella prospettiva del diritto amministrativo globale. È stato anche istituito un premio speciale al lavoro più apprezzato (*Premio Cassese-Stewart*).

Il Seminario si è svolto di regola in due giornate, nella prima metà di giugno, principalmente presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Tuscia di Viterbo, a seguito di una call

for papers. Gli incontri si sono tenuti nei giorni 10-11 giugno 2005, 9-10 giugno 2006, 15-16 giugno 2007, 13-14 giugno 2008, 12-13 giugno 2009, 11-12 giugno 2010 e 10-11 giugno 2011, 15-16 giugno 2012, 13-14 giugno 2013 e, infine, 12-13 giugno 2014.

Gli argomenti trattati sono stati i seguenti: *Global Administrative Law and Global Governance* (2005); *Accountability within the Global Context* (2006); *Participation of Private Actors in Global Administrative Law* (2007); *Global Administrative Law: From Fragmentation to Unity?* (2008); *Legality Review in the Global Administrative Space* (2009); *The Financial Crisis and the Global Regulatory Governance* (2010); *Private and Private-Public Regulation: Global Administrative Dimensions* (2011); *Indicators as a Technology of Global Governance* (2012); *Inter-Institutional Relations in Global Law and Governance* (2013); *Law and Global Governance of Development* (2014).

Nelle dieci edizioni dei *Viterbo Gal Seminars* studiosi italiani e stranieri e numerosi soci dell'Irpa hanno condiviso l'esperienza degli incontri. In particolare, vi hanno partecipato in qualità di *discussant* e di relatori, Kenneth W. Abbott, Susan Rose-Ackerman, Padideh Ala'i, Araya K. Araya, Amedeo Arena, Christiane Arndt, Dionysia-Theodora Avgerinopoulou, Tinenji Banda, Alessandra Battaglia, Stefano Battini, Mariangela Benedetti, Ayelet Berman, Alberto Biasco, Jimena Blumenkron, Clémentine Bories, Maciej Borowicz, Dario Bevilacqua, Nehal Bhuta, Qingxiu Bu, Gian Luca Burci, Bruno Carotti, Marta Cartabia, Elisabetta Cervone, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Raphaël Chetrit, Edoardo Chiti, Mariarita Circi, Marcello Clarich, Ariel Colonos, Martina Conticelli, Sarah Dadush, Benjamin Dalle, Phillip Dann, Kevin Davis, Marta D'Auria, Mario Viola de Azevedo Cunha, Deval Desai, Steven Dewulf, Maurizia De Bellis, Franz Christian Ebert, José Angelo Estrella Faria, Tiago Fidalgo de Freitas, Georgios Dimitropoulos, Adrian Di Giovanni, Larisa Dragomir, Stéphanie Dragon, Laurence Dubin, Emma Dunlop, Nikhil Dutta, Sébastien Duyck, Treasa Dunworth, Bertrand du Marais, Sergio Fabbrini, Angelina Fisher, Knut Fournier, Edouard Froma-

geau, Carlos Iván Fuentes, Ching-Fu Lin, David Gartner, Samir R. Ghandi, Markus Glaser, Matthias Goldmann, Agnieszka Janiczuk Gorywoda, Jessica F. Greene, Marie Guimezanes, Thomas N. Hale, Swee Leng Harris, Nicole Hassoun, David T. Hofisi, Erica Hovani, Marta Infantino, Vyoma Jha, Niamh Kinchin, Benedict Kingsbury, Maciej Kisilowski, Giedre Jokubauskaite, Rui Tavares Lanceiro, Andrej Lang, Florencia D. Lebensohn, David Livshiz, Marco Macchia, Euan MacDonald, Mikael Rask Madsen, Maninder Malli, Barbara Marchetti, Rutsel S.J. Martha, Chiara Martini, Joana Mendes, Xinhao Miao, Giulio Napolitano, David Nelken, Gülen Newton, Rozen Noggellou, Chiara Orlandini, Didier Pacquée, Martins Paporinskis, Luisa Perrotti, Maria Angelica Prada Uribe, Alessandra Quarta, Michael Riegner, Peter Robson, Charles Roger, David Rossati, Martha Rutsel, Amparo Salvador, Melanie Samson, Mario Savino, Myriam Seen, Stephan Schill, Eran Shamir-Borer, Rebecca Schmidt, Gianluca Sgueo, Karen B. Sigmond, Maria Cecilia da Silva Oliveira, Richard B. Stewart, Dilianna Stoyanova, Ming-Sung Kwo, Catherine Sweetser, Eelco Szabó, Luisa Torchia, Giulio Tremonti, Zoltán Turbék, Gaby Umbach, Rene Urueña, Ventsislav Velikof, Ingo Venzke, Giulio Vesperini, Blake Y.C. Wang, Denise Teo Wei Lin, Chien-Heui Wu, Cheah Wui Ling, Michael Akomaye Yanou, David Zaring, Yinling Zhou, Asta Zokaityte.

Ulteriori informazioni su convegni, seminari e incontri di studio sui temi del diritto amministrativo globale, nonché sui *papers* pubblicati su riviste e *on line*, possono essere facilmente reperite nella sezione "Diritto globale" del sito web, alla pagina Gal Seminars.

5.4 Le visite di studiosi stranieri

Dal 2005 l'Irpa invita studiosi stranieri interessati alle attività di ricerca e di formazione promosse dall'Istituto, a trascorrere brevi periodi di soggiorno a Roma. Dal 2011, inoltre, le *Irpa Lectures* ospitano giuristi, politologi, economisti e sociologi stranieri di fama internazionale.

5.5 Gli studi dei soci Irpa presso istituzioni estere

L'impegno attivo nella ricerca comporta svolgere regolarmente i propri studi anche presso atenei stranieri e centri esteri, per un più ampio confronto sulle proprie indagini. I periodi di studio sono svolti autonomamente o nell'ambito di attività di ricerca strutturate in progetti o *fellowship*, con durata media di quattro-sei mesi.

Tra gli atenei maggiormente "visitati" dai soci e collaboratori dell'Istituto, si annoverano l'*Institut d'Etudes Politiques* di Parigi, il *Nuffield College* di Oxford (presso il quale alcuni soci sono stati *Jemolo Fellow*), il *St. John's College* di Cambridge, l'Università *Johann Wolfgang Goethe* di Francoforte, il *Max Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg, la *London School of Economics*, l'Università di Harvard, l'Università di Yale, l'Università di Princeton, l'Università della California a *Berkeley*, l'Accademia di diritto pubblico europeo presso l'Università di Atene (presso la quale alcuni soci hanno ottenuto il diploma in diritto pubblico europeo), la *New York University*, l'Università di Oxford, la *Georgetown University*, l'Università di Parigi II, l'*Interdisciplinary Center* ad Herzliya, Israele.

5.6 Icon-S

L'Irpa ha uno strettissimo legame con la Società Internazionale di Diritto Pubblico (*International Society of Public Law*, Icon-S). L'iniziativa è emersa dal Comitato editoriale dell'*International Journal of Constitutional Law* (dell'Icon), di cui fanno parte anche Sabino Cassese e Lorenzo Casini. Icon-S è stata ufficialmente lanciata in occasione di un Convegno Inaugurale che si è svolto a Firenze dal 26 al 28 giugno 2014, con la sponsorizzazione dell'Istituto Universitario Europeo e della *New York University School of Law*. Si sono svolte sessioni plenarie con relatori, commentatori e discussioni a terra su temi che riflettono lo scopo della nuova associazione. Il format della Conferenza inaugurale è stato replicato negli incontri

annuali tenutisi a New York (2015), Berlino (2016), Copenhagen (2017), Hong Kong (2018) e Santiago del Cile (2019). Tali eventi hanno favorito sia la crescita della Società - che conta oltre 1.000 membri attivi - sia l'istituzione di capitoli regionali e nazionali.

Icon-S dispone di un sito web, dove è anche possibile registrarsi agli eventi. Particolare attenzione è prestata al sostegno e all'incoraggiamento dei giovani studiosi. L'*Italian Chapter* dell'Associazione intende gettare un ponte tra studiosi italiani e internazionali, promuovendo l'analisi incrociata tra i diversi rami del diritto pubblico e, in particolare, tra il diritto costituzionale, amministrativo, penale, europeo e internazionale. Tra i fondatori di tale sezione, vi sono numerosi soci Irpa. L'elenco completo comprende Marta Carabia, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Marco D'Alberti, Daria de Pretis, Nicola Lupo, Giulio Napolitano, Cesare Pinelli, Nicola Selvaggi, Andrea Simoncini, Diletta Tega, Luisa Torchia. Il General Council annovera Giuliano Amato, Adelina Adinolfi, Carla Barabati, Benedetta Barbisan, Vittoria Barsotti, Stefano Battini, Roberto Bin, Mia Caielli, Donatella Campus, Beniamino Caravita, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Marco D'Alberti, Daria de Pretis, Giacinto della Cananea, Mariavaleria del Tufo, Chiara Favilli, Carlo Fusaro, Michele Graziadei, Tania Groppi, Elisabetta Lamarque, Massimo Luciani, Luca Luparia, Nicola Lupo, Barbara Marchetti, Roberto Mastroianni, Bernardo Giorgio Mattarella, Antonella Meniconi, Andrea Morrone, Stefania Ninatti, Irene Papa, Cesare Pinelli, Oreste Pollicino, Nicola Selvaggi, Paola Severino, Gaetano Silvestri, Andrea Simoncini, Antonello Tancredi, Diletta Tega, Luisa Torchia, Francesco Vigant, Lorenza Violini.

06

Le pubblicazioni

6. Le pubblicazioni

6.1 I volumi

Tra il 2004 ed il 2019, i soci dell'Irpa sono stati impegnati in numerosissime ricerche, come ampiamente illustrato. La maggior parte di quelle concluse hanno consentito la pubblicazione collettive di quaranta volumi a carattere scientifico (comprensivi di centinaia di contributi), e una serie considerevole di articoli e saggi su riviste. Le altre pubblicazioni dei soci nello stesso periodo ammontano a circa duemila, tra volumi, articoli e saggi.



Publicato nel 2019 da Editoriale Scientifica è frutto di una originalissima ricerca, il volume curato da Marco Macchia svela la recente tendenza di introdurre nell'ordinamento forme di legittimazione ad agire in giudizio davanti al giudice amministrativo riservate ad autorità pubbliche a tutela di interessi generali sembra piegare l'ordinario svolgimento della funzione giurisdizionale tesa a garantire il rispetto delle situazioni soggettive individuali. Attenzione viene dedicata al tema nel diritto comparato, e ivi sono stati selezionati tre campi di indagine: il sistema dell'Unione europea, la Francia e la Germania.



L'analisi del rapporto tra interessi e amministrazione costituisce un campo di studio tanto rilevante quanto complesso. L'apertura delle autorità pubbliche verso gli interessi sociali può infatti condurre a risultati assai diversi, talvolta assicurando all'amministrazione la possibilità di acquisire conoscenze e di controllare i conflitti sociali, ma, in altri casi, finendo anche per fare "catturare" le decisioni pubbliche dentro la sfera di influenza dei privati. Gli interessi titolati a essere rappresentati nell'organizzazione dello

Stato sono inoltre sempre crescenti e così le relazioni che le istituzioni intrattengono con questi ultimi risultano viepiù variabili. In un contesto di crescente debolezza della politica, il volume offre una ricostruzione delle modalità e degli effetti con cui gli interessi, più o meno organizzati, incidono sull'attività dell'amministrazione pubblica.



L'Annuario dell'Osservatorio Air *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, pubblicato nel 2019 e relativo al biennio 2017-2018, costituisce uno strumento di ricognizione e analisi dello stato dell'arte della *better regulation* nelle amministrazioni centrali, con particolare attenzione alle Autorità indipendenti italiane. L'Annuario mette a disposizione degli studiosi della regolazione, operatori economici e di coloro che lavorano nelle istituzioni una serie di dati, approfondimenti e considerazioni metodologiche relativi all'impiego e alla diffusione degli strumenti di *better regulation*, evidenziando i fattori di continuità e di cambiamento rispetto al passato.



L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto, a cura di B. G. Mattarella e M. Savino, edito nel 2018 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, tratta, in chiave comparata, della lunga attesa della strada italiana per la trasparenza amministrativa. Con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, l'Italia si è aggiunta ai numerosi ordinamenti - vi è chi ne conta oltre cento - che si sono dotati di un *freedom of information act* (Foia), cioè di una legislazione che consente a chiunque di accedere alle informazioni non riservate in possesso delle pubbliche amministrazioni. Questa normativa trasforma la conoscibilità di quelle informazioni da eccezione a regola, realizza il principio della "accessibilità

totale" in precedenza soltanto enunciato e assegna alle pubbliche amministrazioni un compito nuovo: fornire ai cittadini un vero e proprio servizio informativo.



Nel 2017 è stato pubblicato il volume *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016*, curato da Eleonora Cavalieri ed Edoardo Chiti. Al centro del volume, gli sviluppi della *better regulation* in Italia con focus di ricerca, per l'anno 2016, sul quadro internazionale ed europeo, l'analisi di impatto della regolazione (Air), la verifica di impatto della regolazione (Vir), l'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza (Airc), la partecipazione al processo decisionale, la programmazione, l'organizzazione e la rendicontazione, l'*enforcement* della regolazione e il contributo del Consiglio di Stato e dei Tar alla qualità delle regole.



Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere, a cura di Alessandro Tonetti e Lorenzo Saltari, Giuffrè, 2017. L'aprontamento delle infrastrutture autostradali è stato in passato prerogativa dei pubblici poteri. Con le privatizzazioni e la crisi finanziaria il ruolo dei privati nel settore è divenuto preponderante ed è destinato ad accrescersi. Si tratta di uno sviluppo che richiede una regolazione per bilanciare esigenze pubbliche e investimenti privati. Oggi in Italia tale equilibrio è da molti ritenuto insoddisfacente. Questo volume esamina il regime giuridico italiano delle autostrade ponendolo a confronto con quello di numerosi Paesi, sia europei sia extraeuropei. Lo scopo è trarre spunti per ripensare la nostra disciplina e, insieme, le categorie giuridiche che ne sono alla base.

La Crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive, a cura di M. Savino, pubblicato da Editoriale Scientifica nel 2017, è frutto di una ricerca collettiva, che



affronta un tema cruciale nello stesso momento in cui si è posto, con gravità crescente, in Italia e in Europa. Nell'analisi della risposta dei poteri pubblici a un fenomeno denso di implicazioni per la tutela dei diritti fondamentali e, ancor prima, della vita e della dignità umana, il volume cerca di indicare le possibili soluzioni e le risposte istituzionali e politiche a un fenomeno sociale complesso, di portata storica - che non può essere lasciato ai condizionamenti del momento, ma analizzato sia con l'occhio dello studioso, sia con una attitudine solidale verso coloro che si trovano in condizioni di ineguagliabile difficoltà, sia con un approccio multilaterale ed sentitamente europeo.



Venti anni di politica e amministrazione in Italia, a cura di L. Casini, con saggi di B. Cimino, M. Macchia, L. Saltari, è frutto della ricerca in collaborazione con la Sna. Il testo verifica, con indagini sul campo, dati e statistiche, lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia, a vent'anni dalla sua introduzione. I risultati sono poco lusinghieri, perché la separazione tra politica e amministrazione e il ricorso a meccanismi di spoils system hanno finito per "far corpo": la politica ha spesso trovato conveniente assicurarsi un ambito libero delle proprie scelte; la dirigenza amministrativa è riuscita a consolidare la propria posizione, fino alla configurazione di una sostanziale inamovibilità.



La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali, a cura di G. Napolitano e A. Petretto, pubblicato da Editoriale Scientifica nel 2017, mira a individuare un modello di regolazione efficiente dei servizi pubblici locali. Sono indagate le ragioni della regolazione indipendente, le garanzie di indipenden-

za; i diversi modelli di regolazione, i nodi sulle metodologie, la politica industriale e sociale e le modalità di attribuzione delle relative competenze.



La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, di E. D'Alterio, edito nel 2017 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, svela come l'espressione gergale, molto utilizzata nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni sia, al contempo,

coperta da un vero e proprio manto di oscurità. Tutti sanno, infatti, che esiste la bollinatura, ma pochi hanno conoscenza di cosa effettivamente sia. L'obiettivo del presente studio, oltre alla ricostruzione e analisi di questa particolare attività, è quello di dimostrare come la stessa esprima una funzione molto importante svolta dall'amministrazione finanziaria (specialmente dalla Ragioneria generale dello Stato-Ministero dell'economia e delle finanze) e collegata a un generale fine di "tutela finanziaria" del sistema amministrativo, intensificandosi nel corso del tempo.



I nodi della pubblica amministrazione, a cura di Luisa Torchia, è stato pubblicato da Editoriale Scientifica nel 2016 per le ricerche Irpa. "Al capezzale dell'amministrazione italiana", si legge nella presentazione, "universalmente consi-

derata affetta da gravi malattie, si sono avvicendati, e ancora si avvicendano, molti medici, ciascuno munito di diagnosi e medicine diverse, pronti a decantare l'ultimo ritrovato appena sperimentato all'estero o a riproporre antichi rimedi della nonna, ad esibire esami di laboratorio ed illustrare sintomi delle patologie, a discutere della eziologia che rende il malanno specifico o aspecifico". Il volume, dunque, torna sui problemi e sui nodi che minano l'efficacia dell'esercizio delle funzioni amministrative e della qualità dei servizi erogati ai cittadini.



Publicato da Editoriale Scientifica per le Ricerche Irpa nel 2015, il volume *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di A. Natalini e G. Vesperi, ripercorre l'influenza della digitalizzazione sulla trasparenza e sull'azione dei governi.

Cerca di evidenziare le diverse articolazioni del tema, proponendo un confronto tra diverse realtà, dalle amministrazioni pubbliche agli organi costituzionali, dagli uffici amministrativi a quelli politici, dai poteri nazionali a quelli europei e globali. Le domande principali a cui si è cercato di rispondere sono le seguenti.



La regolazione del settore postale nell'era digitale, a cura di G. Napolitano, edito nel 2015 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, testimonia come lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche e delle tecnologie digitali cambia

l'offerta e la domanda di servizi postali. Si spiegano così la tendenza a una ridefinizione del perimetro del servizio universale e la ricerca di nuove modalità di soddisfazione delle esigenze degli utenti. Il volume evidenzia la necessità di un profondo ripensamento della regolazione del settore, sia a livello nazionale, sia in sede europea.



Le società a partecipazione statale, a cura di M. Macchia, edito nel 2015 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, muove da alcune essenziali domande e si propone di indagare l'universo per molti versi ancora ignoto e inesplorato delle società partecipate dall'amministrazione statale. Il quadro giuridico di riferimento è composto da una congerie di disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale

contenuta nel codice civile e nella normativa sulle società quotate. Al fine di fornire un contributo organico al dibattito, il rapporto avvia una mappatura della presenza dello Stato nell'economia muovendo dai dati e dalle informazioni disponibili. Ne emerge un ritratto in chiaroscuro in cui la crisi sembra rimescolare le carte dei sistemi economici.



Come si fa a scegliere il tema della propria ricerca? Come e dove bisogna studiare in Italia e all'estero? Quale stile di scrittura è bene seguire? E come si deve parlare in pubblico per presentare il proprio lavoro? Sono queste soltanto alcune delle domande

cui *Le Avventure del giovane giurista*, curata dall'Irpa e pubblicata nel 2014 (prima, nel 2011, come ebook intitolato *Guida alla ricerca per giovani giuristi*), cerca di rispondere in modo chiaro e semplice. Scritto da un gruppo di professori universitari che ha dedicato la propria vita allo studio, all'insegnamento e alla ricerca nel campo del diritto, questo originale volume offre indicazioni concrete ed esempi specifici, suggerisce le cose da fare e svela gli errori più comuni da evitare. Ricco di aneddoti e consigli, il testo si rivela una lettura utile per ogni studioso e, allo stesso tempo, non priva di divertenti "sorprese". La Guida è il frutto di una riflessione comune condotta nell'ambito dell'Irpa.



L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013, a cura di Alessandro Natalini, Francesco Sarpi e Giulio Vesperi, edito dall'Osservatorio Air nel 2014, traccia le principali tendenze in materia di analisi di impatto della regolazione e, più in generale degli strumenti di qualità della regolazione, riscontrate nel corso del 2013. I saggi raccolti seguono tre diverse direzioni: l'approfondimento dell'esperienza, già consolidata, delle autorità amministrative indipendenti italiane;

l'indagine sulle misure di *better regulation* adottate dalle regioni e dalle province autonome; la ricognizione della principale letteratura, nazionale e internazionale, sul tema.

l'indagine sulle misure di *better regulation* adottate dalle regioni e dalle province autonome; la ricognizione della principale letteratura, nazionale e internazionale, sul tema.



I collaboratori parlamentari. Il personale addetto alla politica, a cura di H. Caroli Casavola, edito nel 2014 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, evidenzia uno straordinario aumento della spesa per i collaboratori parlamentari nei bilanci di partiti e

istituzioni nel decennio considerato. Il fenomeno è grave se si tiene conto che essi svolgono compiti essenziali alle dinamiche della rappresentanza democratica ("fusibili" del sistema), per cui sono retribuiti con denaro pubblico: il Parlamento, a differenza di altri Paesi (come Francia, Germania, Spagna e Inghilterra), non soltanto non ha contezza del numero, ma è addirittura estraneo al rapporto giuridico e dunque, sprovvisto di poteri di verifica e sanzione. Ai cittadini è negato qualsiasi tipo di informazione, quantificazione e controllo. Data l'enorme offerta di lavoro giovanile, i collaboratori, già in posizione di debolezza negoziale, sono retribuiti meno dei colleghi europei, si muovono all'interno della pizza politica suddivisi in gerarchie indivisibili e risultano sempre più spesso esposti ad abusi, malversazioni e pratiche di *patronage*.



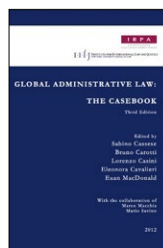
Oltre lo *ius soli*, edito da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, del 2014, al fine di fornire un contributo organico al dibattito in corso, analizza la disciplina dell'acquisto della cittadinanza nei tre modi richiamati - per nascita (*ius soli*), per discendenza (*ius sanguinis*) e per naturalizzazione (*iure domicilii*) - comparando i regimi di dieci ordinamenti.

Sono esaminati, oltre all'Italia, sei paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Austria), tutti caratterizzati da consistenti flussi migratori in entrata. A ciascun paese è dedicato un capitolo, nel quale sono illustrati l'evoluzione della

disciplina, la normativa vigente, la sua applicazione amministrativa e il relativo impatto, di cui si dà conto con dati e statistiche. Si avanzano altresì tre proposte di riforma.



Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia, a cura di A. Battaglia e B.G. Mattarella, pubblicato da Editoriale scientifica nel 2014, mira a offrire un quadro generale e completo dei principi che regolano la materia e la disciplina nazionale e sopranazionale dei diversi tipi di gioco; inoltre, tenta di esaminare questa disciplina con le lenti dei principi e dei concetti generali del diritto amministrativo e del diritto comunitario; infine, cerca di descrivere l'assetto attuale della disciplina in materia e discutere i principali problemi giuridici che essa pone. Particolare attenzione viene dedicata alla congruità del sistema nazionale con gli indirizzi e principi del diritto comunitario, soprattutto di quelli stabiliti dalla Corte di giustizia, in modo da verificarne la coerenza.



Il Global Administrative Law: The Casebook, a cura di Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, con la collaborazione di Marco Macchia e Mario Savino, è stato pubblicato nel 2012 come pubblicazione congiunta dell'Irpa e dell'*Institute for International Law and Justice della New York University School of Law*. La prima edizione è del 2006, la seconda del 2008, mentre la terza è stata costruita raccogliendo un folto gruppo di studiosi (circa ottanta) provenienti da molti Paesi. Il volume esamina il diritto amministrativo globale attraverso l'analisi di casi e materiali, con specifico riferimento ai "capitoli" principali del Gal (*global standard*, nuove forme di

governance, principi globali per i procedimenti amministrativi, *enforcement* delle decisioni globali, globalizzazione giudiziaria, conflitti di giurisdizione, sicurezza globale).



Nel 2012 con il Mulino è stata pubblicato il volume curato da G. Napolitano, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*. Il libro analizza le risposte all'emergenza economico-finanziaria elaborate a livello statale e in sede sovranazionale. E si interroga sulle trasformazioni istituzionali determinate da tali risposte. Ogni grande crisi, infatti, ha un profondo impatto sul ruolo dello Stato e sull'organizzazione della società. Il fallimento del mercato su scala globale ha richiesto salvataggi pubblici e nuove regolazioni finanziarie, nuovi programmi di stimolo all'economia e protezioni sociali. La crisi del debito sovrano, tuttavia, ha colto molti paesi «in mezzo al guado». Mentre la recessione era ancora in atto, hanno così cominciato a scarseggiare le risorse pubbliche necessarie a sostenere le politiche anticicliche. I governi sono stati anzi costretti a tagliare i programmi di spesa pubblica. A livello europeo, si sono introdotti vincoli fiscali più severi, insieme a meccanismi di assistenza finanziaria collettiva. In questo contesto, il ruolo delle istituzioni internazionali è stato potenziato, ma l'affermazione di un'efficace *governance* economica globale è restata ancora lontana.



La parità di genere nella pubblica amministrazione, a cura di E. Morlino, con i contributi di M. Benedetti, G. Bertezzo, M. De Bellis, S. Pellizzari, edito da Editoriale Scientifica nel 2013 per i Rapporti Irpa, ha l'obiettivo di valutare in concreto quale sia la posizione delle donne nel settore pubblico in Italia; di individuare i princi-

pali problemi e le eventuali disparità basate sul genere; e di proporre soluzioni, tenendo conto anche dell'impatto finanziario delle stesse sulle amministrazioni. A questo fine analizza, innanzitutto, i dati, la normativa e le prassi relativi alla presenza e alle condizioni di lavoro delle donne nelle pubbliche amministrazioni italiane nel contesto delle direttive europee. Il confronto con le istituzioni comunitarie e con le amministrazioni di altri Paesi europei viene, poi utilizzato per individuare, ove presenti, tendenze comuni ai vari ordinamenti, sia in termini di problemi che di soluzioni adottate.



La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione, di B. Carotti, E. D'Alterio, T. Testoni, edito nel 2013 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, cerca di spiegare come non si possa migliorare la qualità dei servizi pubblici, né assicurare prestazioni conformi a livelli qualitativi predefiniti, senza fare ricorso ad appropriati strumenti e tecniche di misurazione della qualità dei servizi erogati ai cittadini. L'uso degli indicatori, le carte dei servizi, o il '*performance management*', sono soltanto alcuni strumenti e metodi volti a garantire la qualità delle attività pubbliche, previste dall'ordinamento.

Le questioni centrali, a cui questo Rapporto tenta di dare alcune risposte, attengono ai principali ostacoli al miglioramento della qualità dei servizi sanitari e scolastici, alle ragioni dell'andamento negativo, ai possibili correttivi.



Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione, di Luigi Fiorentino e Lorenzo Saltari, edito nel 2012 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, mostra come localizzazione del personale e della spesa pubblica sia un indicatore indiretto dello stato effettivo del decentramento in Italia. L'osservazione empirica indica, infatti, che dal 2001 al 2011 il

numero degli addetti degli apparati centrali non ha subito variazioni rilevanti. La gestione della spesa pubblica, invece, è cresciuta in periferia, ma per effetto delle maggiori uscite sanitarie. E comunque non raggiunge i livelli degli Stati ad assetto federale. La riforma costituzionale del 2001, incentrata sul decentramento, è ancora inattuata, nonostante il dichiarato sostegno della maggior parte delle forze politiche. È scarso il trasferimento di compiti agli enti più vicini ai cittadini. L'ipertrofia degli apparati centrali non è venuta meno. La spesa regionale si è accresciuta, spinta, tuttavia, da fattori non direttamente riferibili alla contrazione dell'amministrazione centrale. Più che il decentramento, nell'ultimo decennio, si è avuta una costosa regionalizzazione.



Il capitalismo municipale, a cura di G. Napolitano, edito da Editoriale Scientifica nel 2012 per i Rapporti Irpa, evidenzia lo straordinario sviluppo del numero e del peso delle società pubbliche locali e le disfunzioni da ciò derivanti.

Il fenomeno è ancora più grave se si tiene presente che la maggior parte di tali società non è al servizio della comunità, ma della stessa amministrazione. Soltanto una quota minoritaria, infatti, gestisce servizi pubblici locali. Le modalità di affidamento di questi ultimi, a loro volta, favoriscono indebitamente le società a partecipazione pubblica. Lo confermano i dati relativi ai pareri resi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli affidamenti *in house*. In questo modo i cittadini finiscono per pagare due volte un prezzo ingiusto: come contribuenti, sopportano il costo di imprese spesso inefficienti e in perdita; come consumatori, sono costretti a rivolgersi a gestori individuati per la contiguità al potere pubblico invece che per la capacità di offrire prestazioni migliori a condizioni più vantaggiose.

L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti, curato da A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini, e pubblicato da Carocci nel 2012, svela come, in un arco di tempo ridotto, le Autorità indi-



pendenti (AI) italiane hanno maturato una significativa esperienza nell'uso dell'Analisi di impatto della regolamentazione (Air). Il volume ne propone una dettagliata analisi. La prima parte è dedicata alla valutazione svolta nell'ambito dell'Air e a quella *ex post* di impatto della regolazione (Vir). La seconda si sofferma su alcuni aspetti dell'Air nelle AI: le fasi che ne hanno accompagnato l'introduzione; i condizionamenti europei; gli interessi assunti a parametro di valutazione; le connessioni con le consultazioni; i controlli parlamentari e giurisdizionali. Segue una presentazione dello sviluppo dell'Air in alcune importanti AI straniere. Si fornisce quindi un quadro riassuntivo dello stato dell'arte dei sistemi di Air delle AI, se ne analizza il grado di sviluppo, se ne evidenziano le principali caratteristiche, si identificano i futuri percorsi di ricerca.



Studiare a giurisprudenza, edito dal Mulino, offre un quadro completo della struttura della didattica delle Facoltà di giurisprudenza italiane. Il volume, vera e propria guida per chi intende orientarsi e comprendere i cambiamenti che stanno interessando l'università italiana, prende in considerazione non solo l'insegnamento e la struttura dei corsi di studio, bensì l'ordinamento e l'organizzazione degli atenei, l'assetto pratico della didattica, i servizi offerti agli studenti, il settore *post-lauream* e le prospettive lavorative per i neo-laureati. Per ciò che concerne le singole discipline di insegnamento, tipiche dei corsi di giurisprudenza, il lettore potrà trovare utili riferimenti sulle materie privatistiche, pubblicistiche, penalistiche, internazionalistiche, processualistiche, storiche, ma anche filosofiche, sociologiche ed economiche.

Il Terzo rapporto sulle esternalizzazioni



ni (2011), pubblicato da Maggioli, muove da quattro dati principali relativi all'outsourcing pubblico: il considerevole incremento della spesa corrente totale delle pubbliche amministrazioni; il limitato ricorso alle procedure ad evidenza pubblica; le importanti modifiche del rapporto tra pubblico e privato ad opera del legislatore; l'emersione del "terzo settore" quale possibile panacea alle carenze del Welfare. La prospettiva della ricerca, principalmente nazionale, si allarga fino a comprendere lo studio della gestione del sistema carcerario negli Stati Uniti, in Inghilterra e in Francia, nonché la gestione delle risorse idriche in Argentina.



Il volume di Lorenzo Saltari "Accesso e interconnessione. La regolazione delle reti di comunicazione elettronica" (Quaderni del Giornale di diritto amministrativo, a cura di Sabino Cassese, Ipsosa) è stato pubblicato nel 2008 e studia la disciplina, di matrice comunitaria, della regolazione pro-concorrenziale delle reti di comunicazione elettronica così come attuata dall'Agcom. Al centro dello studio vi sono alcune domande fondamentali relativa all'incidenza degli organi pubblici statali o sovranazionali, dei confini tra disciplina pubblicistica e privatistica, del rapporto tra disciplina *antitrust* e regolazione, dei tratti caratterizzanti del procedimento.



Il volume Il "Piano Brunetta" e la riforma della pubblica amministrazione, a cura di Rita Perez (San Marino, Maggioli, 2010), analizza gli strumenti con cui la c.d. "riforma Brunetta" ha cercato di rimediare alle inefficienze delle pubbliche amministra-

zioni: bassa produttività media dei dipendenti, scarsa qualità dei servizi offerti, precarietà dei dirigenti sottoposti alle tornate di *spoils system*, peso eccessivo degli oneri burocratici che gravano sui cittadini.



L'organizzazione centrale dello Stato tra conservazione e tentativi di innovazione, è il volume curato da Luigi Fiorentino (Editoriale Scientifica, Napoli, 2011) che si confronta con i cambiamenti subiti dall'organizzazione centrale dello Stato, non determinati da un disegno di riforma unitario, e dalle contraddizioni di questi, nascenti dalle "opposte tensioni" provenienti dalla politica, dalla società civile, dai gruppi di pressione e, in ultimo, dalla burocrazia stessa. La dimensione dell'organizzazione centrale dello Stato appare inalterata a seguito della riforma costituzionale del 2001 ma, al contempo, attraversata dalla moltiplicazione degli enti creati *ex lege* e dal sempre più frequente ricorso alle esternalizzazioni.



Il report "Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters: Techniques, Shortcomings and Possible Improvements" (14 settembre 2010) è stato pubblicato per conto del Consiglio d'Europa - *European Committee on Legal Cooperation*, con il coordinamento di Edoardo Chiti e Marco Pacini. Il documento parte dalla dimensione ultrastatale di un numero sempre crescente di fenomeni economici e sociali e degli accordi multilaterali o transnazionali (*Multilateral International Instruments on Interstate Cooperation*). Viene analizzata la *European Convention on the Service Abroad of Documents relating to Administrative Matters* e *European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters*, al fine di indagare quanto avviene in ambito nazionale e internazionale. Per ottenere le informazioni rilevanti, è stato sottoposto agli Stati membri del Consiglio un

questionario, autorizzato dal Segretariato.



"La globalizzazione dei beni culturali" (Bologna, Il Mulino, 2010) è il volume curato da Lorenzo Casini, che riunisce i contributi alla ricerca promossa dall'Irpa nel 2008 ("*I beni culturali e la globalizzazione*"). La disciplina globale dei beni culturali è esaminata sotto diversi profili (tutela, circolazione, fruizione) e particolare attenzione è dedicata al "sistema mondiale" di protezione del patrimonio storico e artistico, basato su norme dettate da un'organizzazione ul-trastatale delle Nazioni Unite, l'Unesco. L'analisi è suddivisa in tre parti: la prima ha ad oggetto la tutela internazionale del patrimonio storico e artistico, la seconda la circolazione globale dei beni culturali, la terza la fruizione universale.



"Il sistema amministrativo italiano", a cura di Luisa Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009, prende le mosse dall'organica indagine condotta ventisei anni prima da Sabino Cassese (*Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985). Il testo, corredato da un'appendice statistica, esamina accuratamente ogni singolo elemento del sistema delle pubbliche amministrazioni in Italia, spaziando dalle sue basi costituzionali alla dimensione europea e globale dei pubblici poteri, dal regionalismo alla disciplina dei controlli, dall'attività amministrativa al personale, ai beni e alla finanza pubblica, dai tentativi ai più recenti progetti di riforma dell'amministrazione pubblica italiana. Lo studio si interroga altresì su alcune rilevanti questioni di fondo quali il rapporto tra burocrazia e società civile, le trasformazioni della pubblica amministrazione negli ultimi venticinque anni, la "lentissima modernizzazione" del sistema e le sue più gravi disfunzioni.

Il Secondo Rapporto dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni (2009), di impianto pret-



tamente casistico, ha condotto una disamina di esperienze di esternalizzazione di funzioni e di servizi in diversi settori del sistema amministrativo italiano (sanitario, della manutenzione stradale, fiscale e tributario). In appendice, è stato inserito un modello economico che applica i principi dell'analisi costi-benefici alle esternalizzazioni nel settore pubblico.



"La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione" (2008-2009), pubblicato nella serie "Studi e ricerche" della Sspa, è frutto di una ricerca promossa dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione su progetto dell'Istituto, coordinata ed ideata da Bernardo G. Mattarella. Il volume offre una descrizione dettagliata del "prodotto" della Scuola Superiore, ossia i dirigenti pubblici formati dal 1993 al 2002, ed investiga le peculiarità degli allievi della Sspa rispetto alla dirigenza pubblica italiana. Vengono analizzate le vicende della formazione dei dirigenti pubblici in Italia e all'estero, la formazione promossa dalle Nazioni Unite e dell'*International Association of Schools and Institutes of Administration*, l'evoluzione normativa, le caratteristiche dei dirigenti, anche con riguardo agli organi costituzionali, le peculiarità degli ex allievi della Sspa.



Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review, curato da Rita Perez e pubblicato nel 2008 da Maggioli (San Marino), affronta due temi cruciali per la finanza pubblica: la crisi dei mutui subprime, da un lato, la spending review, dall'altro. Il fallimento della vigilanza sull'erogazione del credito ha concorso a determinare

la crisi dei mutui, propagatasi dagli Stati Uniti, determinando forte instabilità e panico tra gli operatori.



Pubblicato nel 2007 da Giuffrè nella collana della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, il volume "La regolazione globale dei mercati finanziari", a cura di Stefano Battini, raccoglie i contributi alle ricerche Irpa su "Le reti internazionali di regolatori finanziari" e su "Gli standards internazionali per i servizi finanziari" avviate fra il 2006 ed il 2007. In particolare, vengono approfonditi alcuni aspetti della regolazione finanziaria globale distinti per settore (bancario, mobiliare, assicurativo, contabile) e delle reti di regolatori finanziari che fanno capo al Fondo Monetario Internazionale.



Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere (2007) è un volume edito ad uso interno dell'Istituto, curato da Sabino Cassese e da Bernardo G. Mattarella, frutto dell'omonima ricerca condotta dall'Istituto nel 2006. Il volume concentra l'analisi sui gabinetti, sugli uffici legislativi, sulle segreterie tecniche, sugli uffici stampa, sugli uffici di controllo strategico e ne valuta gli assetti organizzativi, ripercorre ed esamina l'attuazione delle riforme amministrative, nonché le politiche di gestione del personale ed il rendimento.



Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri è una ricerca coordinata da Bernardo G. Mattarella e Giulio Vesperini per conto dell'Istituto per la Promozione Industriale. A questo e al Ministero delle attività produttive è stato consegnato un volume di letteratura gri-

gia concernente una ricognizione completa della sua disciplina, dagli anni '90 agli anni 2000, in prospettiva di una potenziale riforma, ed alcuni approfondimenti su specifici uffici (aree funzionali del Ministero relative all'internazionalizzazione, allo sviluppo economico, alla competitività).



Il Primo Rapporto dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni (2007), redatto in collaborazione con Forum PA, e con le voci di alcuni operatori, si compone di un'introduzione generale al fenomeno dell'outsourcing di funzioni e servizi nelle pubbliche amministrazioni a livello nazionale ed internazionale. Del fenomeno vengono inquadrati i tratti fondamentali, le differenze e le analogie rispetto alle scelte di "make or buy" tipiche delle aziende private, la caratterizzazione in termini di analisi economica del diritto. Vengono offerti un quadro qualitativo ed un quantitativo, nonché una disamina dei dati concernenti la spesa per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni ed alcune analisi di caso.

6.2 Gli Irpa Working Papers e Policy Paper Series

L'Irpa ha creato una collana di *Working Papers* sul modello consolidato del Jean Monnet Center e dell'*Institute for International Law and Justice* della New York University. La pubblicazione dei *Papers* avviene direttamente on line e sono disponibili anche sulla *Social Science Research Network* (Ssrn). La prima serie di *Papers* è stata dedicata ai *Global Administrative Law Seminars* che si sono tenuti annualmente, dal 2005 al 2014. La collana contiene lavori a carattere scientifico di studiosi ed esperti non definitivi o in via di pubblicazione. L'Irpa *Working Papers Steering Committee* è composto da Stefano Battini, Sabino Cassese, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Mario Savino, Luisa Torchia, Giulio Vesperini.

I *Working Paper Series* sono i seguenti: n. 7/2013, "Palm Oil and the Importance of Participation in Sustainability Regulatory Sche-

mes", di Swee Leng Harris; n. 6/2013, "Inter-institutional Dynamics of Global Climate Finance: Complementarity and Competition in the Emerging Practices of Coordination", di David Rossati; n. 5/2013, "The ISO 26000 Process as a Model for Public-Private Cooperation in a Fragmented Transnational Regulatory Space", di Rebecca Schmidt; n. 4/2013, "Unhcr as a Subsidiary Organ of the UN: Plurality, Complexity and Accountability", di Niamh Kinchin; n. 3/2013, "The Role of Gal Standards in Juris-generative Interactions between Global Antitrust Institutions in the light of the Mexico – Telecoms case", di Amedeo Arena; n. 2/2013, "Law as a protected designation of origin: the case of Financial Law. Or how the delegation of rule making to private entities may lead to vertical economic integration and to barriers to entry", di Bertrand du Marais; n. 1/2013, "Subsequent Practice, Practices, and "Family-Resemblance": Towards Embedding Subsequent Practice in its Operative Milieu – A Multi-Actor Perspective", di Laurence Boisson de Chazournes; n. 8/2012, "The Ease of Doing Business and Land Grabbing: Critique of the Investing-Across-Borders Indicators", di A.K. Araya e D.T. Hofisi; n. 11/2012, "The Extending Access Index: Promoting Global Health", di Nicole Hassoun; n. 10/2012, "Indicators as a Monitoring Tool for the Implementation of Global Health Law", di Mélanie Samson; n. 9/2012, "The Law of Indicators on Women's Human Rights: Unmet Promises and Global Challenges", di Marta Infantino; n. 7/2012, "Global Administrative Law as "Enabling Law": How to Monitor and Evaluate Indicator-Based Performance of Global Actors", di Georgios Dimitropoulos; n. 6/2012, "Measuring the Good Governance State: A Legal Reconstruction of the World Bank's «Country Policy and Institutional Assessment»", di Michael Riegner; n. 5/2012, "Development through data? A case study on the World Bank's performance indicators and their impact on development in the Global South", di Maria Angelica Prada Uribe; n. 4/2012, "The Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria: an Innovation in the Form of International Organization", di Gülen Atay Newton; n. 3/2012 "Going Against the Grain: When Private Rules Shouldn't Apply to Public Institutions", di Rutsel Martha e

Sarah Dadush; n. 2/2012, *"Global harmonization through public-private partnership: The case of pharmaceuticals"*, di Stéphanie Dagron; n. 1/2012, *"The Role of Domestic Administrative Law in the Accountability of Transnational Regulatory Networks: The Case of the Ich"*, di Ayelet Berman.

Accanto, l'Irpa ha promosso anche la creazione di una *Policy Paper Series*, che annovera due scritti: n. 2/2014, *"La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni"* (concernente i risultati estesi della ricerca omonima: v. § 2.4.6); n. 1/2014, *"Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia.*

6.3 NYU Jean Monnet Center-Irpa Working Papers

Nell'ambito della cooperazione con la New York University, l'Irpa ha pubblicato una serie di paper dedicati al tema della globalizzazione giuridica. In particolare, in occasione del *"The New Public Law in a Global (Dis)Order"*, sono stati pubblicati i paper n. 11-18 del 2010, rispettivamente di Lorenzo Casini (*"«Italian Hours»: The Globalization of Cultural Property Law"*), Edoardo Chiti (*"The Administrative Law of the Roman Catholic Church. A Comparative Inquiry"*), Elisa D'Alterio (*"From Judicial Comity to Legal Comity: a Judicial Solution to Global Disorder?"*), Elena Mitzman (*"The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance"*), Federico Fabbrini (*"The European Multilevel System for the Protection of Fundamental Rights: A 'Neo-Federalist' Perspective"*), Giulio Napolitano (*"The Two Ways Of Global Governance After The Financial Crisis Multilateralism vs. Cooperation Among Governments"*), Maurizia De Bellis (*"Public Law and Private Regulators in the Global Legal Space"*), Stefano Battini (*"The Procedural Side of Legal Globalization: The Case of the World Heritage Convention"*).

6.4 Le pubblicazioni dei singoli soci

Le pubblicazioni dei soci sono costante-

mente aggiornate sul sito dell'Istituto. Dal 2019 è stato attivato anche un repository ufficiale, denominato *Irpa Library*.

07

I soci

PRESIDENTE**Sabino Cassese,**

Giudice emerito della Corte costituzionale,
Professore emerito della Scuola Normale
Superiore di Pisa

SOCI**Diego Agus,**

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Francesco Giovanni Albinetti,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Andrea Maria Altieri,

Dottore di ricerca dell'Università di Siena

Bruno Paolo Amicarelli,

Dottorando di ricerche
dell'Università "Roma Tre"

Lucia Anibaldi,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Bernardo Argiolas,

Dirigente della Presidenza
del Consiglio dei Ministri

Andrea Averardi,

Ricercatore della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Benedetta Barmann,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Alessandra Battaglia,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Stefano Battini,

Ordinario nell'Università della Tuscia

Mariangela Bendetti,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Giulia Bertezolo,

Policy assistant to the Director General,
Dg Reform

Dario Bevilacqua,

Professore abilitato di seconda fascia

Andrea Bixio,

Ordinario dell'Università "Sapienza"

Maria Stella Bonomi,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Valerio Bontempi,

Dottorando di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Italo Borrello,

Dirigente della Banca d'Italia

Federica Cacciatore,

Dottore di ricerca dell'Università di Firenze

Lorenzo Carbonara,

Consigliere della Corte costituzionale

Cinzia Carmosino,

Dottore di ricerca della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Hilde Caroli Casavola,

Ordinario dell'Università del Molise

Bruno Carotti,

Consigliere della Corte costituzionale,
Professore abilitato di seconda fascia

Lorenzo Casini,

Ordinario della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Claudio Cataldi,

Avvocato del foro di Roma

Eleonora Cavalieri,

Dottore di ricerca dell'Università
"Sapienza" – Firenze (Sum)

Edoardo Chiti,

Professore dell'Università degli studi
della Tuscia e della Scuola Sant'Anna di Pisa

Mario Pilade Chiti,

Ordinario dell'Università di Firenze

Benedetto Cimino,

Dottore di ricerca dell'Università della Tuscia

Paolo Cirielli,

Dottore di ricerca dell'Università di Siena

Marcello Clarich,

Ordinario dell'Università Luiss "Guido Carli"

Paolo Clarizia,

Avvocato in Roma, Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Monica Cocconi,

Associato dell'Università di Parma

Davide Colaccino,

Direttore affari istituzionali, comunicazione
e sostenibilità di Cassa depositi e prestiti

Matina Conticelli,

Associato dell'Università "Tor Vergata"

Maria Giulia Cutini,

Funzionario della Banca d'Italia

Marco D'Alberti,

Ordinario dell'Università "Sapienza"

Elisa D'Alterio,

Ordinario dell'Università di Catania

Gaetano D'Auria,

Presidente della Sezione regionale
di controllo della Corte dei conti
della Valle d'Aosta

Marta D'Auria,

Magistrato

Maurizia De Bellis,

Ricercatore dell'Università "Tor Vergata"

Silvia De Nitto,

Assegnista di ricerca dell'Università
Luiss "Guido Carli"

Sveva Del Gatto,

Associato dell'Università "Roma Tre"

Giulia Del Turco,

Dottoranda di ricerca
dell'Università della Tuscia

Fabio Di Cristina,

Dottore di ricerca dell'Università di Siena,
Responsabile Affari Normativi e Regolamentari
di Cassa depositi e prestiti S.p.A."

Fabrizio Di Mascio,

Professore associato dell'Università di Torino,
Presidente Osservatorio Air

Chiara Di Seri,

Consigliere parlamentare

Vincenzo Ferraro

Avvocato in Firenze

Mario Filice,

Dottore di ricerca dell'Università della Tuscia

Renato Finocchi Ghersi,

Magistrato ordinario in servizio
presso la Procura generale della Corte
di Cassazione con funzioni di Sostituto
Procuratore Generale

Luigi Fiorentino,

Capo di Gabinetto del Ministro dell'Istruzione

Edoardo Giardino,

Professore associato dell'Università Lumsa

Matteo Gnes,

Ordinario dell'Università "Carlo Bo"

Flaminia Ielo,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Chiara Lacava,

Dirigente della Presidenza del Consiglio

Giustino Lo Conte,

Dottore di ricerca dell'Università "Sapienza"

Marco Macchia,

Associato dell'Università "Tor Vergata"

Euan Macdonald,

Senior lecturer in Jurisprudence,
The University of Edinburgh

Massimo Macrì,

Responsabile dei Rapporti Legali con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti presso Autostrade per l'Italia

Barbara Marchetti,

Ordinario dell'Università di Trento

Pia Marconi,

Coordinatore di Dipartimento, Scuola Nazionale Amministrazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Angelo Mari,

Professore stabile, Scuola Nazionale Amministrazione

Alberto Massera,

Ordinario dell'Università di Pisa

Bernardo Giorgio Mattarella,

Ordinario dell'Università Luiss "Guido Carli"

Gabriele Mazzantini,

Funzionario dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Guido Melis,

Ordinario dell'Università "Sapienza", attualmente in pensione

Antonella Meniconi,

Associato dell'Università "Sapienza"

Elisabetta Midena,

Dirigente dell'Autorità nazionale anticorruzione

Valentina Milani,

Dottore di ricerca dell'Università "Sapienza"

Alessandra Miraglia,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Elena Mitzman,

Assegnista di ricerca dell'Università di Trento

Giorgio Mocavini,

Ricercatore dell'Università di Palermo

Elisabetta Morlino,

Ricercatore dell'Università "Suor Orsola Benincasa"

Giulio Napolitano,

Ordinario dell'Università "Roma Tre"

Alessandro Natalini,

Ricercatore dell'Università "Parthenope"

Simone Neri,

Dirigente dello Stato e dottorando dell'Università Luiss "Guido Carli"

Carlo Notarmuzi,

Dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Marco Pacini,

Consigliere della Banca d'Italia

Alessandro Pajno,

Presidente emerito del Consiglio di Stato

Kostandin Peci,

Dottore di Ricerca Luiss "Guido Carli" LIm College of Europe, Bruges

Rita Perez,

Ordinario dell'Università "Sapienza"

Andrea Pincini,

Dottore di ricerca dell'Università "Sapienza"

Nicola Posteraro,

Dottore e assegnista di ricerca dell'Università "Roma Tre", Professore abilitato di seconda fascia

Davide Ragone,

Consigliere giuridico del Presidente della Commissione "Finanze e tesoro" del Senato

Andrea Renzi,

Dottorando di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Patrizio Rubechini,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Lorenzo Saltari,

Ordinario dell'Università di Palermo

Alessandra Salvato,

Dottore di ricerca dell'Università degli studi di Napoli "Federico II"

Siriana Salvi,

Responsabile dell'area statistica del Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici (Cisis)

Aldo Sandulli,

Ordinario dell'Università Luiss "Guido Carli"

Mario Savino,

Ordinario dell'Università della Tuscia

Vitor Rein Schirato,

Professore dell'Università di San Paolo del Brasile

Giuseppe Sciascia,

Bank Resolution Expert - Single Resolution Board

Donatella Scicchitano,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre" e Specialista Area Legale Amministrativa presso Ales Arte Lavoro e Servizi S.p.A.

Susanna Screpanti,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Gianluca Sgueo,

Policy Analyst presso il Parlamento europeo

Marta Simoncini,

Ricercatrice in diritto amministrativo presso l'Università Luiss "Guido Carli"

Silvia Simone,

Funzionaria dell'Autorità di regolazione dei trasporti

Federico Spanicciati,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Alessandro Tonetti,

Chief Legal Officer di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

Luisa Torchia,

Ordinario dell'Università "Roma Tre"

Valerio Turchini,

Dottore di ricerca dell'Università della Tuscia

Giulio Vesperini,

Ordinario dell'Università della Tuscia

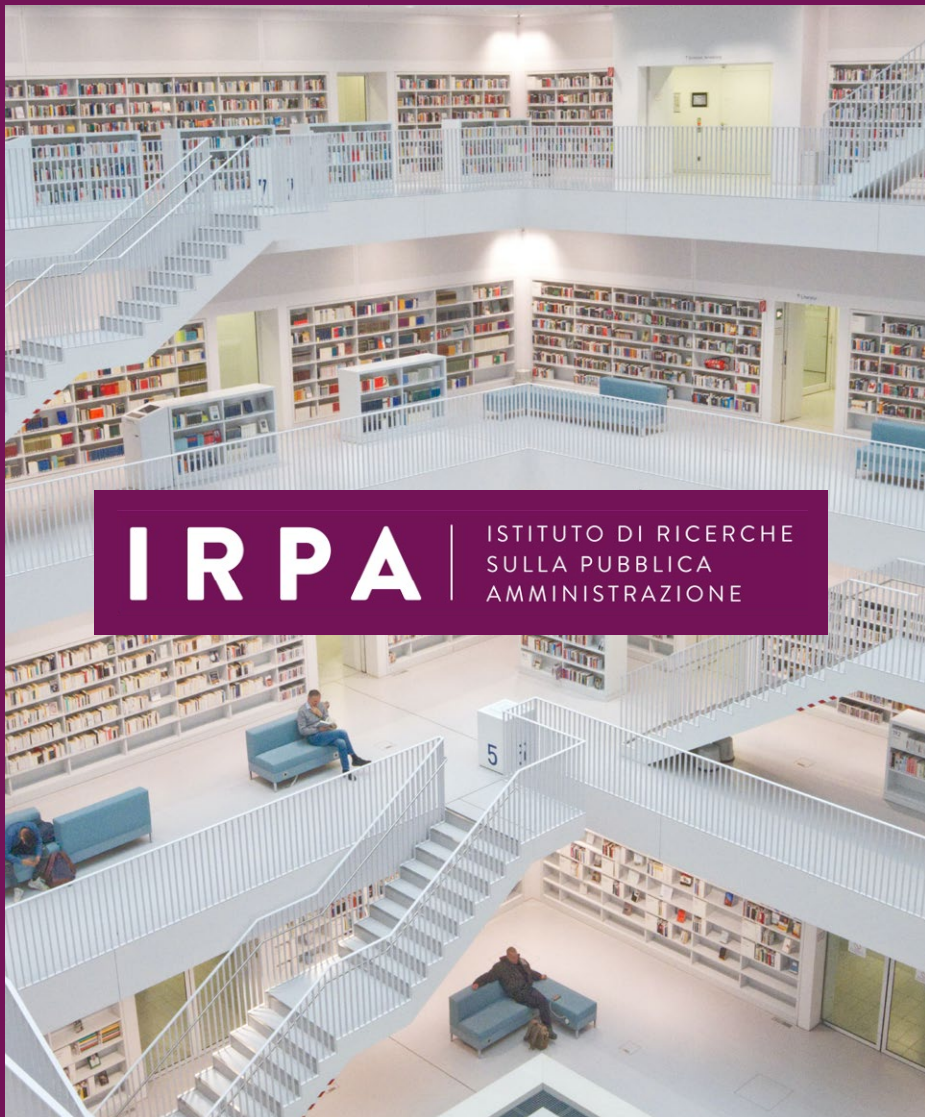
Flavio Valerio Virzi,

Ricercatore dell'Università "Sapienza"

Valentina Volpe,

Associato dell'Università di Lille

ATTIVITÀ 2004-2020



IRPA

ISTITUTO DI RICERCHE
SULLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

ATTIVITÀ 2004 - 2020



Irpa, 2021
Licenza Creative Commons
Edito da Irpa in Roma
Stampato da Marchesi Grafiche

Il presente volume è stato curato da Bruno Carotti, sulla base del lavoro svolto per l' "Annuario Irpa" del 2011, redatto da Hilde Caroli Casavola, Bruno Carotti e Lorenzo Casini.

IRPA

ISTITUTO DI RICERCHE
SULLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

ATTIVITÀ 2004-2020

1. Le ragioni e il carattere dell'Istituto.....	10		
1.1 Tre lustri di attività.....	10		
1.2 Una missione continua.....	10		
1.3 La comunità scientifica Irpa.....	11		
1.4 Gli incontri periodici e la divulgazione.....	11		
1.5 Gli organi dell'Istituto.....	11		
1.6 La sede e i riferimenti.....	12		
1.7 Il sito Internet.....	12		
2. La ricerca scientifica.....	14		
2.1 Tre linee di ricerca.....	14		
2.2. La globalizzazione.....	15		
2.2.1 <i>Global Administrative Law: The Casebook</i>	15		
2.2.2 L'intervento pubblico dopo la crisi finanziaria.....	16		
2.2.3 I beni culturali e la globalizzazione.....	16		
2.2.4 Le reti internazionali dei regolatori finanziari.....	17		
2.2.5 Gli standard internazionali per i servizi finanziari.....	17		
2.3 L'intervento pubblico nell'economia.....	18		
2.3.1 Il costo burocratico dell'energia.....	18		
2.3.2 Lo Stato promotore: una nuova forma di intervento pubblico in economia?.....	18		
2.3.3 Le concessioni tra disciplina pubblicistica e privatistica.....	19		
2.3.4 I nodi della pubblica amministrazione.....	19		
2.3.5 La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali.....	20		
2.3.6 La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni.....	20		
2.3.7 La regolazione dei giochi e delle scommesse.....	20		
2.3.8 Profili della regolazione nelle comunicazioni elettroniche.....	21		
2.4 Lo Stato e le amministrazioni.....	21		
2.4.1 Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni.....	21		
2.4.2 La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi.....	22		
2.4.3 Il Parlamento dell'Unione Europea.....	22		
2.4.4 Il Big bang della trasparenza.....	23		
2.4.5 L'accordo di collaborazione con la Sspa-Sna: tre ricerche.....	23		
2.4.6 Le avventure del giovane giurista.....	25		
2.4.7 La guida degli studi giuridici.....	25		
2.4.8 <i>Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters</i>	25		
2.4.9 La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Sna (già Sspa).....	26		
2.4.10 Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo.....	26		
2.4.11 Gli uffici di <i>staff</i> nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere.....	27		
2.4.12 Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri.....	27		
2.5 Idee per nuove ricerche.....	27		
2.5.1 Il conflitto di interessi.....	27		
2.5.2 I rapporti tra Stato ed economia dopo la crisi.....	28		
2.5.3 Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici.....	28		
3. Il dibattito pubblico.....	32		
3.1 Aprire una finestra sul mondo.....	32		
		3.2 L'attività istituzionale.....	32
		3.3 I Rapporti Irpa.....	32
		3.3.1 Il capitalismo municipale.....	33
		3.3.2 Il falso decentramento.....	33
		3.3.3 La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione.....	33
		3.3.4 La parità di genere nella pubblica amministrazione.....	34
		3.3.5 I collaboratori dei parlamentari.....	34
		3.3.6 Oltre lo <i>ius soli</i>	35
		3.3.7 La regolazione del settore postale nell'era digitale.....	35
		3.3.8 Le società a partecipazione statale.....	36
		3.3.9 La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato.....	37
		3.3.10 L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto.....	37
		3.4 Gli osservatori.....	38
		3.4.1 L'Osservatorio sullo Stato digitale.....	38
		3.4.2 L'Osservatorio di analisi d'impatto della regolazione (Osservatorio Air).....	38
		3.4.3 L'Osservatorio sulle esternalizzazioni.....	39
		3.5 Le <i>Irpa Lectures</i>	39
		3.6 Gli <i>Irpa Lunch</i>	40
		3.7 Il ritiro annuale.....	41
		4. Le attività didattiche e la formazione dei giovani ricercatori.....	44
		4.1 Conoscere per diffondere.....	44
		4.2 I seminari annuali.....	44
		4.3 Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada).....	44
		4.4 I <i>Workshops</i>	45
		4.5 Il corso di formazione per il personale degli uffici di <i>staff</i>	46
		4.6 Le borse di studio.....	46
		5. Le relazioni con la comunità scientifica.....	48
		5.1 I rapporti con le università e con altre istituzioni italiane e internazionali.....	48
		5.2 Conferenze e convegni.....	48
		5.3 <i>Viterbo Gal Seminars Series</i>	48
		5.4 Le visite di studiosi stranieri.....	49
		5.5 Gli studi dei soci Irpa presso istituzioni estere.....	50
		5.6 Icon-S.....	50
		6. Le pubblicazioni.....	52
		6.1 I volumi.....	52
		6.2 Gli <i>Irpa Working Papers e Policy Paper Series</i>	61
		6.3 <i>NYU Jean Monnet Center-Irpa Working Papers</i>	62
		6.4 Le pubblicazioni dei singoli soci.....	62
		7. I soci.....	64

01

Le ragioni e il carattere dell'Istituto

1. Le ragioni e il carattere dell'Istituto

1.1 Tre lustri di attività

L'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione è stato creato in forma di associazione nel 2004, da Sabino Cassese e da alcuni professori universitari di diritto amministrativo. Due sono state le ragioni principali della sua istituzione: creare una comunità di studiosi con elevate competenze e fronteggiare le rilevanti difficoltà che limitavano o impedivano la ricerca in molte università italiane. Le due ragioni sono interdipendenti e l'una parla all'altra. Nel 2012, l'Irpa ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

Nella fase iniziale della sua attività, l'Irpa si è dedicato all'individuazione degli obiettivi, all'elaborazione dei primi progetti scientifici e didattici d'interesse collettivo e alla creazione di una rete di contatti internazionali. Successivamente, le attività si sono estese alla ricerca e alla formazione. Il numero dei soci si è progressivamente allargato, dai dodici membri fondatori agli attuali centoquattro. Sono state avviate numerose iniziative e sono state rafforzate le interazioni con la comunità scientifica, con gli operatori economici e con le istituzioni pubbliche. Infine, costante e progressivo è l'intervento nel dibattito pubblico, in tutte le sue forme.

I primi tre lustri di vita mostrano la continuità delle ricerche e la pubblicazione di numerosi volumi in Italia e all'estero. Le ricerche concluse sviluppano i temi più rilevanti del diritto amministrativo, dal diritto dell'economia all'organizzazione, fino al diritto amministrativo europeo e globale.

I soci e i collaboratori dell'Istituto sono stati impegnati in un rilevante numero di conferenze, convegni e seminari nazionali e internazionali. In Italia, l'Irpa vanta collaborazioni con Atenei come Roma Tre, Luiss, e Lucca lmt; a livello internazionale, i principali partner delle iniziative scientifiche Irpa sono l'*Institute for International Law and Justice della New York University*, l'*Institut d'études politiques de Paris (Science Po, Parigi)*, il *Max*

Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht di Heidelberg e la *London School of Economics*. Dal 2014 l'Irpa partecipa anche alla *International Society of Public Law (Icon-S)*, con la quale ha organizzato, tra l'altro, la conferenza inaugurale tenutasi a Firenze a giugno 2014 e le successive conferenze annuali.

Il 2020, segnato dalla pandemia, ha inciso chiaramente anche sulle attività dell'Irpa. Si sono tenute, comunque, le due assemblee annuali previste dallo Statuto ed è stato deliberato l'ingresso di sei nuovi soci. Inoltre, sono stati molti gli eventi organizzati in modalità telematica, con temi dedicati, tra gli altri, alla tutela e gestione dei beni culturali, alla storia delle istituzioni, fino all'intervista, organizzata da I-Cons, alla Professoressa Marta Cartabia.

Nei quindici anni dell'esperienza dell'Irpa sono stati numerosi i cambiamenti nei percorsi formativi e di carriera dei soci. Si tratta quasi sempre di riconoscimenti di titoli e attribuzioni di incarichi di alta responsabilità. Essi confermano il valore formativo della partecipazione alle attività dell'Istituto. Dal momento della sua istituzione, numerosi collaboratori hanno discusso tesi di dottorato, sono diventati ricercatori e professori universitari. Inoltre, sono state elargite borse di studio e finanziamenti erogati da università ed istituti stranieri per svolgere attività didattiche e di ricerca all'estero, vari premi e riconoscimenti sono stati ottenuti da singoli e gruppi. Diversi, infine, i soci che hanno avuto incarichi nelle istituzioni.

1.2 Una missione continua

L'Istituto svolge la propria attività, senza fini di lucro, nel campo della ricerca scientifica e della formazione post-universitaria, con particolare riferimento al settore della pubblica amministrazione. L'Irpa promuove lo studio e la formazione in un settore tradizionalmente incentrato su problematiche di dimensione statale, ma che, oggi, richiede una prospettiva più ampia, viste le relazioni sempre più strette fra le amministrazioni pubbliche in ambito ultrastatale. Questa prospettiva

è indispensabile per analizzare il ruolo dei poteri pubblici in società e mercati caratterizzati da un livello di articolazione e di integrazione sempre maggiore.

Le attività di ricerca sono svolte costantemente, anche in collaborazione con altri istituti universitari nazionali e stranieri, e si concretizzano prevalentemente nell'elaborazione e pubblicazione di contributi scientifici, nonché in convegni scientifici, conferenze di studiosi italiani e stranieri ed incontri di studio a carattere informale.

L'Istituto si occupa anche di formazione post-universitaria, rivolta a studiosi (dottorandi o titolari di borse di studio) e funzionari pubblici, ed organizza corsi di formazione e di perfezionamento in diritto amministrativo, diritto pubblico e scienze amministrative ed è collegata all'attività di alcuni master universitari di secondo livello. Volumi come *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, *Studiare a giurisprudenza* e *Le avventure del giovane giurista* mostrano questa vocazione.

1.3 La comunità scientifica Irpa

Nato per iniziativa di un gruppo di professori di diritto, l'Irpa si propone lo studio dei fenomeni amministrativi con metodo scientifico. L'impegno dei soci nelle attività didattiche e di ricerca è rivolto a comprendere e a favorire la più ampia conoscenza di tali fenomeni, e ad individuare ed analizzare i conseguenti problemi giuridici, e gli strumenti e le soluzioni praticabili.

L'Istituto conta su una comunità di centodieci soci con una formazione multidisciplinare (l'elenco completo è disponibile sul sito istituzionale). Nei primi quindici anni di vita dell'Istituto la comunità scientifica che gravita intorno all'Irpa ha sviluppato un considerevole bagaglio di esperienze, nella ricerca scientifica, nella formazione post-universitaria e nella partecipazione alla vita di istituzioni pubbliche e private e all'attività di governo.

Le attività collettive di ricerca sono svolte in gruppo da soci dell'Istituto e studiosi di diversa formazione e provenienza, privilegiando i giovani studiosi. I gruppi di ricerca collaborano anche con istituti universitari nazionali e stranieri, e si impegnano nell'elaborazione e nella pubblicazione di contri-

buti scientifici, nella presentazione e discussione dei risultati in convegni, conferenze, seminari.

I docenti coordinatori dei gruppi di ricerca assicurano lo svolgimento di tutte le attività e sono responsabili della gestione dei finanziamenti. La comunicazione e lo scambio di informazioni e di idee fra i componenti dei gruppi e fra gruppi di ricerca sono considerati essenziali. Docenti e soci si occupano con sempre maggiore interesse anche alla diffusione presso il pubblico dei risultati delle attività di ricerca.

1.4 Gli incontri periodici e la divulgazione

Nel corso degli anni l'Irpa ha promosso diverse occasioni di dibattito scientifico tra i suoi associati, come nel caso degli Irpa lunch mensili e del ritiro annuale. Gli esiti del dibattito interno sono spesso offerti al dibattito pubblico, sia attraverso la pubblicazione di rapporti scientifici, sia di contributi e position paper, anche sul sito Internet, in ordine a questioni relative alle politiche pubbliche di maggiore rilievo.

1.5 Gli organi dell'Istituto

Il Consiglio direttivo è attualmente composto da:

- Francesco Giovanni Albisinni, dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre";
- Bruno Carotti, abilitato come Professore associato di diritto amministrativo (Asn 2016);
- Eleonora Cavalieri, dottore di ricerca dell'Università di Roma "La Sapienza" – Firenze (Sum);
- Benedetto Cimino, dottore di ricerca dell'Università della Tuscia;
- Martina Conticelli, professore associato di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Elisa D'Alterio, professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Catania;
- Sveva Del Gatto, professore associato dell'Università degli Studi di Roma Tre, abilitata come Professore ordinario di diritto amministrativo;

- Marco Macchia, professore associato di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Elisabetta Morlino, ricercatrice di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa".

Il Segretario generale è Susanna Screpanti, dottore di ricerca dell'Università Roma Tre. Il Segretario amministrativo è Lucia Anibaldi, dottore di ricerca dell'Università Roma Tre.

L'Irpa è presieduto da un professore di diritto amministrativo scelto dai soci per i suoi meriti e l'esperienza maturati nella carriera scientifica e accademica. Il primo Presidente dell'Istituto è stato Sabino Cassese, fino alla sua nomina a giudice costituzionale nel 2005. Nel tempo, hanno presieduto l'Irpa Bernardo Giorgio Mattarella (2006-2008), Luisa Torchia (2008-2015), Giulio Napolitano (2015-2018), Lorenzo Casini (2018-2019) e, da ultimo, nuovamente Sabino Cassese (da settembre 2019). I Presidenti hanno assicurato una attenzione particolare verso i temi, i metodi e i risultati della ricerca, sovrintendendo ai risultati di gestione.

1.6 La sede e i riferimenti

L'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione ha sede in Roma, presso l'Associazione Civita, in Piazza Venezia, 11. L'Istituto è iscritto nel registro delle persone giuridiche della Prefettura – Utg di Roma ai sensi del d.P.R. 10 febbraio 2000, n.361 (n. 854/2012, 20 marzo 2012). Il codice fiscale dell'Istituto è 97369340589, la partita Iva è 09422291006. Il codice univoco per la fatturazione elettronica è M5UXCR1.

L'Irpa è altresì iscritto nell'elenco degli ammessi a contributo 5 per mille, una fonte di entrata che può offrire un sostegno prezioso alle iniziative dell'Istituto. Per destinare l'importo all'Irpa, si può inserire nella dichiarazione dei redditi il Codice fiscale dell'Associazione (97369340589) nello spazio dedicato "Sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative... e delle as-

soziazioni e fondazioni riconosciute".

È possibile contattare la segreteria dell'Istituto all'indirizzo segreteria@Irpa.eu.

1.7 Il sito Internet

Il sito *internet* dell'Irpa (www.Irpa.eu) è un importante veicolo di diffusione delle attività dell'Istituto. Oltre alle notizie generali sull'Istituto, il sito contiene notizie sull'attività di ricerca, individuale e di gruppo, materiali divisi in ambiti tematici, dossier e "osservatori". Si possono consultare i più recenti articoli e saggi pubblicati dai soci (con un *repository* avviato nel 2019), nonché i sommari della *Rivista trimestrale di diritto pubblico* e del *Giornale di diritto amministrativo*. Sono pubblicate anche tutte le notizie su convegni, seminari, iniziative di formazione. Dal 2012, l'Irpa ha anche una voce sui principali *social network*, in particolare su *Facebook*, *Twitter* e *LinkedIn*.

Per ricevere tempestivamente notizie ed informazioni sulle attività in corso è possibile iscriversi alla *newsletter*. Molte le richieste di soggetti esterni dirette a ottenere l'inserimento di materiali, notizie di convegni e seminari all'Irpa e alla loro diffusione tramite tale *newsletter*.

Il sito vive grazie al lavoro di numerosi soci. L'architettura e le misure tecniche, a partire dall'inizio del 2011, sono state seguite principalmente da Bruno Carotti, fino all'inizio del 2019. Lorenzo Casini ne ha costantemente seguito l'evoluzione e contribuito a definirne le direzioni. Il coordinamento scientifico, inizialmente rivestito da Luisa Torchia e Sabino Cassese, è stato proseguito da Giulio Vesperini fino al 2014; dal 2014 al 2019, è stata la volta di Bruno Carotti e, dall'inizio del 2019, di Giuseppe Sciascia. I collaboratori sono stati Andrea Maria Altieri, Andrea Averardi, Lorenzo Carbonara, Maria Giulia Cutini, Martina De Lucia, Fabio Di Cristina, Mario Filice, Nicola Posteraro, Patrizio Rubechini, Gianluca Sgueo, Flavio Valerio Virzi.

La ricerca scientifica

2. La ricerca scientifica

2.1 Tre linee di ricerca

L'Irpa è nato in un momento in cui le amministrazioni e le regole che ne disciplinano l'azione sono interessate da profonde trasformazioni, a livello nazionale, europeo e internazionale. Le attività di ricerca riflettono questo contesto, trattando temi relativi alla globalizzazione e ai "suoi oppositori", alla crisi finanziaria e del debito sovrano, all'impatto dell'uso sempre più capillare delle nuove tecnologie.

Si possono individuare, in particolare, tre direttrici di ricerca.

La prima concerne la globalizzazione, che negli ultimi quattro decenni ha avuto un impatto tanto sulle istituzioni giuridiche quanto sull'economia. Le ricerche si concentrano sui regimi normativi globali (in pressoché tutti i settori), sulle organizzazioni intergovernative, sui tribunali internazionali. Attraverso l'esame di fenomeni come la crisi finanziaria, la mutazione del ruolo dello Stato nell'economia, l'integrazione europea e le relazioni internazionali, viene studiata l'emersione di principi e regole di natura prevalentemente amministrativa, relative al giusto procedimento, alla trasparenza, alla partecipazione, all'obbligo di motivazione e al controllo giurisdizionale, che riproducono in tali contesti, con le dovute differenze, l'intero arsenale del diritto amministrativo. Il metodo d'indagine prescelto si fonda su un approccio empirico che rende indispensabile al processo teorico-elaborativo la considerazione di casi giuridici e di concreti esempi applicativi. Nello sviluppo di ciascun progetto scientifico, la prospettiva storica d'inquadramento dei fenomeni si coniuga a quella comparativa e interdisciplinare. Tra i risultati più importanti, si segnala il lavoro compiuto dall'Irpa con il libro *Global Administrative Law: The Casebook*, realizzato in collaborazione con la *New York University - Institute for Law and Justice*, ha riunito circa ottanta studiosi da tutto il mondo.

La seconda direttrice attiene allo studio dei rapporti tra Stato ed economia.

Nella concezione tradizionale, tali istituzioni si configurano come separate e contrapposte, e valgono ad individuare sfere alternative dell'azione umana, l'una rimessa alla disciplina pubblica, l'altra alla libertà economica privata. Il processo storico dell'apertura alla concorrenza mondiale di aree di attività tradizionalmente controllate (e regolate) dallo Stato ha determinato l'emergere di interessi pubblici nuovi e ha posto l'esigenza di nuove regole. In ambito nazionale, il decentramento, le privatizzazioni, le liberalizzazioni, le nuove forme di regolazione indipendente del mercato sono stati all'origine delle trasformazioni più significative dei modelli di intervento pubblico. La grave crisi economica mondiale ha determinato, per i suoi effetti diretti, radicali modifiche al quadro delle misure di regolazione pubblica dell'economia. In tale contesto, gli interventi statali si sono progressivamente ispirati alla stabilizzazione macroeconomica, al sostegno e allo stimolo ai settori in difficoltà. La crisi finanziaria e del debito sovrano, come anticipato, ha imposto un ripensamento del ruolo e delle tecniche di intervento dello Stato, che ha svolto un nuovo ruolo, sia di salvataggio, sia di promozione, pur nel rispetto di un generale quadro concorrenziale.

La terza direttrice pone direttamente al centro dello studio le amministrazioni pubbliche, con specifico riguardo alla loro organizzazione e al loro funzionamento. Lo studio delle relative attività, tradizionalmente incentrato su problematiche di dimensione statale, oggi si estende a una prospettiva più ampia, comprensiva delle relazioni strette tra amministrazioni pubbliche nazionali, sovranazionali e internazionali. L'intervento di poteri generalmente qualificati pubblici, preposti alla tutela di interessi statali e ultrastatali, in aree di attività caratterizzate da un livello di integrazione sempre maggiore, richiede modalità e strumenti nuovi. Questi nuovi processi hanno modificato profondamente i diritti amministrativi domestici, il sistema di rappresentazione degli interessi, la posizione dello Stato nei rapporti con regioni ed enti locali e con gli enti sovranazionali.

L'uso delle tecnologie, infine, sta modificando, lentamente ma progressivamente, anche l'esercizio delle funzioni pubbliche, e le forme del loro controllo.

L'attività svolta ha condotto alla pubblicazione di numerosi volumi, rapporti, articoli e saggi su riviste specializzate.

Ai filoni d'indagine appena illustrati possono essere ricondotte anche le ricerche in corso. Sulla base dei risultati delle ricerche concluse, quelle di recente avviate si sviluppano intorno a problemi e profili nuovi, ancora ignorati o poco approfonditi dalla letteratura specialistica. L'Istituto conta su progetti di ricerca costantemente aggiornati. Redatti da studiosi ed esperti del diritto e della scienza amministrativa, questi ultimi hanno ad oggetto una varietà di temi amministrativi di interesse generale e settoriale, e rispondono a criteri di particolare problematicità e attualità scientifica.

Su richiesta di enti ed istituzioni pubbliche e private, ciascun progetto è disponibile come base per avviare indagini ed analisi che possano includere anche la considerazione dei profili di interesse particolare dei soggetti promotori. Il taglio e gli obiettivi proposti da ogni progetto di ricerca sono, in tali casi, oggetto di discussione collegiale, e revisioni e modifiche sono sempre possibili al fine di adeguare – d'intesa fra responsabili, ricercatori e organismi finanziari – l'impegno richiesto al metodo d'analisi e agli *standard* di qualità scientifica perseguiti dall'Istituto.

Le singole ricerche avviate dall'Istituto sono indicate di seguito. A esse si affiancano i lavori che hanno condotto ai "Rapporti" dell'Istituto, destinati al dibattito pubblico e trattati in una sezione successiva.

2.2. La globalizzazione

2.2.1 Global Administrative Law: The Casebook

La ricerca, culminata in un corposo volume, è un tentativo di analizzare il diritto amministrativo globale attraverso l'elaborazione e l'esame di una serie di casi e studi di casi diversi. L'architettura dei suoi contenuti rispecchia le caratteristiche di questo campo. Per comprendere appieno il diritto ammini-

strativo globale, tuttavia, è importante anche una solida comprensione del più ampio contesto di *governance* in cui si colloca. Il volume capitolino esamina l'emersione del diritto amministrativo al di là dello Stato e l'ascesa dell'amministrazione globale, la definizione di standard, la crescente diffusione di principi stabiliti da attori globali e norme globali, la *compliance* delle decisioni globali, la globalizzazione giudiziaria, i dislivelli regolatori, fino alla democrazia e ai tentativi di rafforzarla attraverso strumenti internazionali. Infine, viene dato rilievo al ruolo dell'Europa nello spazio giuridico globale.

Il libro introduce cambiamenti significativi rispetto alle prime due versioni, del 2006 e del 2008, ricercando un approccio complessivo, pur basato sullo stesso metodo. Contiene oltre 160 contributi separati, vale a dire quattro volte il numero della seconda edizione. La struttura delle varie parti del *Casebook* prevede una sezione introduttiva o di approfondimento; un elenco di materiali e fonti (con collegamenti ipertestuali); un'analisi dell'esempio in questione; una discussione delle varie questioni sollevate dal caso, che evidenzia i problemi teorici, le relazioni tra i diversi argomenti, le ricorrenze, la frammentazione. Il *Casebook*, originariamente concepito a Roma e New York, ha visto la partecipazione di studiosi provenienti da tutto il mondo (Stati Uniti, Australia, Germania, Regno Unito, Grecia, Spagna, Paesi Bassi, Singapore, Francia, Polonia, Colombia e molti altri). e ha coinvolto importanti istituzioni come l'Università di Oxford, la *New York University School of Law*, il *Max Planck Institute* di Heidelberg, l'Eui di Firenze, l'Università Nazionale di Singapore, l'*Universidad de Los Andes*, l'Università di Amsterdam e *Sciences-Po* di Parigi.

Gruppo di ricerca: Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, Marco Macchia, Mario Savino (*coordinatori*), Diego Agul, Antonella Albanesi, Francesco Giovanni Albinetti, Julian Arato, Andrea Averardi, Alessandro E. Basilio, Mariangela Benedetti, Ayelet Berman, Leonard Bernard, Giulia Bertezolo, Dario Bevilacqua, Giulio Bolaffi, Barbara Bonafini, Eran Shamir-Borer, Lorenzo Carbonara, Cinzia Carmosino, Hilde Caroli Casavola, Edoardo Chiti, Benedetto Cimino,

Mariarita Circi, Emanuela Cocco, Martina Conticelli, Elisa D'Alterio, Maurizia De Bellis, Giacomo Delle Donne, Abigail Deshman, Fabio Di Cristina, Georgios Dimitropoulos, Megan Donaldson, Emma Dunlop, Michael Ewing-Chow, Federico Fabbrini, Isabel Feichtner, Nicola Ferri, Tiago Fidalgo de Freitas, Geraldine R. Fischer, Filippo Fontanelli, Siddharth Fresa, Edouard Fromageau, Daniele Gallo, Matthias Goldmann, Elizabeth T. Hassan, J. Benton Heath, Tomasz Koziol, Ming-Sung Kuo, Joanna Langille, Joris Larik, Florencia D. Lebensohn, Livia Lorenzoni, Giulia Mannucci, Giuseppe Martinico, Yoav Meer, Sandro Mento, Elena Mitzman, Elisabetta Morlino, Stefano Nespore, Marco Pacini, Ilaria Paradisi, Simone Penasa, Estefania Ponce Durán, Claudia Pretto, Rosa Raffaelli, Theresa Reinold, Patrizio Rubecchini, Lorenzo Saltari, Mélanie Samson, Benjamin Saper, Navid Sato Rahbar, Stephan W. Schill, Gianluca Sgueo, Anastasia Telesetsky, Maria Tzanou, Rene Urueña, Ingo Venzke, Manuela Veronelli, Valentina Volpe, Andrew J. Ziaja.

Pubblicazione: *Global Administrative Law: The Casebook*, by S. Cassese, B. Carotti, L. Casini, E. Cavalieri, E. MacDonald (eds.), in collaboration with M. Macchia and M. Savino, Rome-New York, Irpa-lilj, 2012.

2.2.2 L'intervento pubblico dopo la crisi finanziaria

Decentramento, privatizzazione e liberalizzazione hanno caratterizzato l'intervento pubblico in economia negli ultimi venticinque anni. La crisi finanziaria del 2009 ha modificato radicalmente questo quadro. In pochi mesi, gli Stati hanno riguadagnato un enorme spazio, adottando una pluralità di strumenti, ora pubblicistici ora privatistici. Sono stati anche ripensati i modelli di regolazione pubblica dell'economia, sia per quanto riguarda i rapporti tra scelte politiche e scelte tecniche, sia per quanto concerne le tecniche di regolazione.

La ricerca ha analizzato i seguenti aspetti: 1) le tecniche di salvataggio adottate dagli Stati; 2) le caratteristiche e l'impatto dei programmi di stimolo all'econo-

mia; 3) i cambiamenti intervenuti nelle politiche di concorrenza e di tutela dei consumatori; 4) le modifiche del *Welfare State*; 5) le iniziative di riforma della regolamentazione e della vigilanza sui mercati finanziari e i relativi effetti; 6) le nuove architetture istituzionali emerse in conseguenza della crisi. L'analisi è stata diacronica, confrontando le soluzioni adottate in occasione della crisi del 1929 con quelle in esame e ha adottato una prospettiva comparata.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (*responsabile scientifico*), Stefano Battini, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Martina Conticelli, Maurizia De Bellis, Luigi Fiorentino, Lorenzo Saltari, Alessandro Tonetti, Giulio Vesperini, Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Maria Altieri, Eleonora Cavalieri, Riccardo Cerulli, Claudia Confortini, Mariastefania De Rosa, Fabio Di Cristina, Giuliano Fonderico, Chiara Martini, Elisabetta Morlino, Raffaele Russo, Susanna Screpanti, Gianluca Sgueo, Silvia Simone.

Pubblicazione: *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012.

2.2.3 I beni culturali e la globalizzazione

Negli ultimi decenni, i beni culturali hanno assunto un sempre maggior rilievo non solo in ambito nazionale, ma anche internazionale. Questo sia per il non necessario ancoraggio a una identità locale o nazionale, sia per l'attività dell'Unesco: l'universalità del valore culturale dei beni culturali ricade sul loro regime giuridico; essi pongono problemi giuridici che coinvolgono non solamente gli Stati, ma anche la governance sovranazionale.

In questo contesto, la ricerca è stata condotta intorno a quattro aree tematiche: la circolazione dei beni culturali; i profili organizzativi; la fruizione; il ruolo dei privati. Ognuna di queste aree è stata strutturata approfondendo gli aspetti internazionali e quelli applicativi, anche al fine di individuare possibili forme di intervento. Sono trattati la circolazione, i profili organizzativi, la fruizione, il ruolo dei privati, il modello della fondazione.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Casini (coordinatore), Antonella Albanesi, Cinzia Carmosino, Eleonora Cavalieri, Iole Chiavarelli, Elisa D'Alterio, Marco Macchia, Mario Savino, Angela Serra, Carmen Vitale.

Pubblicazioni: *La globalizzazione dei beni culturali*, a cura di L. Casini, Il Mulino, 2010, raccoglie i contributi di A. Albanesi (*Le organizzazioni internazionali per la protezione del patrimonio culturale*), M. Macchia (*La tutela del patrimonio culturale mondiale: strumenti, procedure, controlli*), E. D'Alterio (*Il commercio*), I. Chiavarelli (*Il prestito e lo scambio*), M. Savino (*La circolazione illecita*), C. Vitale (*La fruizione dei beni culturali tra ordinamento internazionale ed europeo*), C. Carmosino (*Le modalità e i luoghi della fruizione*), A. Serra (*Patrimonio culturale e nuove tecnologie: la fruizione virtuale*), E. Cavalieri (*I modelli gestionali: il management museale*). Diversi contributi sono stati pubblicati sulla rivista *Aedon*: S. Pellizzari (*Il ruolo dei privati e la tutela del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico inglese: un modello esportabile?*, n. 1/2010), A. Telesetsky (*Corporate Foundations and US Cultural Heritage: role of US corporate in protecting and promoting the built Cultural Heritage sector*, n. 1/2010), A. Cassatella (*Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, n. 1/2011), S. Marchetti e M. Orrei (*La gestione dei Siti Unesco di Villa Adriana e di Villa D'Este a Tivoli*, n. 1/2011).

2.2.4 Le reti internazionali dei regolatori finanziari

La ricerca è stata tesa a fornire possibili criteri interpretativi alle problematiche relative ai profili funzionali e organizzativi dei regolatori globali in materia finanziaria, analizzando le reti transgovernative (come il *Basel Committee on Banking Supervision*, Bcbs, la *International Organization of Securities Commissions*, Iosco, la *International Association of Insurance Supervisors*, Iais) e i meccanismi di coordinamento (come il *Joint Forum*). È stata indagata la loro struttura istituzionale, al fine di valutare se essi siano riconducibili a forme classiche di organizzazione, o piuttosto se diano vita a pubblici poteri aventi caratteri peculiari.

Si è cercato di definire, poi, il ruolo che le autorità nazionali assumono nell'adozione e nell'esecuzione delle decisioni, studiando come organismi sub-statali possano svolgere un'attività ad oggettivo rilievo internazionale. In ultimo, si è cercato di valutare i problemi di legittimazione, controllo e responsabilità, che tali regolatori sollevano.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini (coordinatore), Giulia Bertezolo, Antonio Cassatella, Simona Morettini, Silvia Pellizzari ed Emanuela Rotolo.

Pubblicazioni: Nel volume *La regolazione globale dei mercati finanziari*, a cura di S. Battini, Milano, Giuffrè, 2007, Quaderno n. 3 della *Riv. trim. dir. pubbl.*, sono pubblicati i contributi di G. Bertezolo (*La regolazione globale della vigilanza bancaria: il Comitato di Basilea, Bcbs*), A. Cassatella (*La regolazione globale del mercato dei valori mobiliari: la International Organization of Securities Commissions, Iosco*), S. Morettini (*Il Fondo Monetario Internazionale e le reti globali di regolatori finanziari*), S. Pellizzari (*La regolazione globale del mercato assicurativo: la International Association of Insurance Supervisors, Iais*), E. Rotolo (*La regolazione globale del settore contabile: International Accounting Standards Board, Iasb*) e *International Auditing and Assurance Standards Board, Iasb*).

2.2.5 Gli standard internazionali per i servizi finanziari

La ricerca è stata volta a rispondere ad alcuni degli interrogativi che la crescente elaborazione di *standard* globali per i servizi finanziari pone, come, ad esempio, quale sia il loro valore legale, o il rapporto che si crea tra i corpi di regole elaborati dai diversi organismi, con la possibile creazione di una gerarchia tra gli *standard*. La ricerca ha quindi effettuato una ricognizione degli *standard* internazionali per i servizi finanziari e ha analizzato le modalità di partecipazione degli Stati, i rapporti tra *standard* e *guidelines* stabiliti dai diversi organismi, il valore legale della regolamentazione, l'*enforcement* da parte delle amministrazioni nazionali, le ipotesi di conflitto.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini (coordinatore), Giulia Bertezolo, Antonio Cassatella, Simona Morettini, Silvia Pellizzari,

Emanuela Rotolo.

Pubblicazioni: Parte dei contributi sono pubblicati nel volume *La regolazione globale dei mercati finanziari*, a cura di S. Battini, Milano, Giuffrè, 2007, Quaderno n. 3 della *Riv. trim. dir. pubbl.*

2.3 L'intervento pubblico nell'economia

2.3.1 Il costo burocratico dell'energia

La ricerca mira a comprendere come superare i "nodi" amministrativi nel settore energetico, verificare le inefficienze e i blocchi connessi alle competenze, alla loro mancanza e al quadro normativo di riferimento; il cattivo utilizzo degli strumenti amministrativi a disposizione; la complessità della situazione da affrontare; la responsabilità degli organi politici, che non di rado pongono veti senza tener conto degli effettivi esiti dell'istruttoria svolta dagli uffici amministrativi. In aggiunta, possono esservi fattori esogeni, quali la presenza di gruppi di interesse, l'opposizione delle comunità locali (la c.d. *sindrome Nimby*), l'intervento degli organi di controllo e della magistratura. Dinanzi a questa situazione di "stallo" amministrativo del settore dell'energia, la ricerca prende in esame i procedimenti riguardanti l'avvio, l'ampliamento e il funzionamento di infrastrutture nel settore energetico. Gli ambiti analizzati sono quelli riguardanti la produzione, il trasporto, lo stoccaggio delle risorse energetiche e anche l'attività di ri-gasificazione del gas metano. L'obiettivo è individuare tutti i "sintomi" delle diverse "patologie", per poi trovare possibili "cure". A tal fine sono stati scelti casi concreti, selezionando tra le centinaia di cantieri aperti nel settore del gas. La metodologia si basa su interviste al personale che opera sul territorio nazionale.

Gruppo di ricerca: coordinati da Lorenzo Saltari, studiosi afferenti all'Irpa, tra i quali sono individuati uno o due coordinatori.

Pubblicazioni: una prima versione della ricerca sarà consegnata al soggetto finanziatore e poi destinata alla pubblicazione, anche come *Irpa Policy paper* o *Irpa Working papers*.

2.3.2 Lo Stato promotore: una nuova forma di intervento pubblico in economia?

L'intervento dello Stato in economia ha assunto nel tempo diverse forme, che sono state oggetto di ampie ed esaustive ricerche, soprattutto a partire dagli anni Novanta con riferimento allo Stato imprenditore e allo Stato regolatore. La globalizzazione e la recente crisi economico-finanziaria hanno dimostrato, però, che i paradigmi classici di intervento dello Stato in economia sono inefficaci o quantomeno incompleti. Per far fronte alla crisi globale e alla conseguente stretta del credito del sistema bancario, aggravata dalla crisi della finanza pubblica nazionale, lo Stato ha iniziato a sviluppare una specifica forma di intervento pubblico nell'economia: lo Stato promotore.

La ricerca si pone l'obiettivo di svolgere un'indagine scientifica, ad oggi assente, sul valore e la rilevanza giuridica della promozione pubblica e sull'esistenza di un vero e proprio paradigma di intervento pubblico promozionale. Saranno, dunque, approfonditi le origini, i caratteri, le funzioni, i soggetti, gli strumenti, i vincoli e i problemi dello Stato promotore, adottando un'impostazione settoriale, un metodo comparato ed un approccio operativo.

La ricerca mira a realizzare una riflessione trasversale ai diversi settori, essenzialmente incentrata sul problema della *governance* e sulla portata innovativa dell'intervento pubblico promozionale rispetto alle forme di intervento pubblico precedenti. L'indagine guarderà anche alla comparazione e all'Unione europea, al fine di mettere in luce somiglianze e differenze tra modelli giuridici, operatività concreta e impatto dell'intervento promozionale sull'economia e sugli investimenti.

Gruppo di ricerca (coordinatori): Adriana Vigneri e Susanna Screpanti (infrastrutture), Giorgio Mocavini e Fabrizio Onida (Imprese), Federico Merola e Valerio Turchini (*Export* e *Internazionalizzazione*), Alessandro Natalini e Andrea

Averardi (Ricerca e Innovazione).

2.3.3 Le concessioni tra disciplina pubblicistica e privatistica

Il progetto di ricerca indaga una delle più rilevanti trasformazioni dovute alla liberalizzazione di numerosi settori economici, nel corso degli ultimi trent'anni: il regime misto, pubblico e privato, che trova applicazione nelle concessioni relative a beni e servizi. In questo ambito, la scienza giuridica è solita distinguere tra il provvedimento di concessione, tipica espressione di una potestà pubblica, e la convenzione che accede a esso, frutto di moduli consensuali. Tale elaborazione, tuttavia, in forza del diritto europeo, ha sempre meno validità, sia in sede di ricostruzione giuridico-sistemica, sia nella dimensione pratica. Infatti, da un lato, la concessione, attratta nel perimetro dell'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, non può essere attribuita a privati sulla base di una scelta puramente discrezionale delle amministrazioni; dall'altro, il provvedimento concessorio, in quanto atto amministrativo, è divenuto sempre meno rilevante; per converso la convenzione, atto che introietta il momento contrattuale, finisce per regolare quasi ogni aspetto del rapporto di concessione.

La ricerca intende esaminare gli intrecci e le sovrapposizioni tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica, con particolare attenzione alle attribuzioni dei concessionari e alla situazione giuridica dei concessionari, in riferimento a cinque tipi di concessioni: a) quelle relative a giochi e scommesse; b) quelle concernenti le infrastrutture autostradali; c) quelle riguardanti il demanio marittimo per finalità turistico-ricreative; d) quelle connesse ai servizi museali; e) in ultimo, quelle concernenti l'affidamento del Servizio idrico integrato. In relazione a tali categorie di concessioni, l'analisi si concentra sulle tre fasi principali della vita del rapporto concessorio: la genesi, l'esecuzione e l'estinzione.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari (*coordinatore*), Martina Conticelli, Marco Macchia, Francesco Giovanni Albisinni, Giorgio Mocavini.

2.3.4 I nodi della pubblica amministrazione

La ricerca ha avuto l'obiettivo di cogliere e analizzare i nodi della pubblica amministrazione, che ostacolano o complicano l'attività quotidiana di cittadini ed imprese. È stata condotta con un approccio empirico – utilizzando anche interviste e visite sul campo – di analisi di alcuni casi concreti, esemplificativi di rilevanti nodi che caratterizzano l'attività amministrativa italiana. La maggior parte dei procedimenti esaminati riguarda lo svolgimento di attività produttive, concentrandosi nei settori delle comunicazioni, dell'industria mineraria, dell'industria petrolifera e dell'energia. Sono state poi analizzate le difficoltà di gestione del territorio e di esercizio efficace dei poteri di emergenza, nonché i poteri sostitutivi attribuiti alla Presidenza del Consiglio per risolvere il disaccordo tra le amministrazioni. La ricerca ha impegnato 25 ricercatori nell'arco temporale di un anno. Per ogni procedimento si è cercato di ricostruire la storia, lo svolgimento e l'esito, con l'analisi di ogni interazione, mettendo in evidenza il comportamento dei diversi soggetti – pubblici e privati – coinvolti e il quadro di incentivi e disincentivi in cui l'azione amministrativa si muove e, spesso, si arresta. È stato esaminato il contesto di riferimento, le condizioni – storiche, normative, istituzionali, economiche – i nodi burocratici, spesso ricostruiti grazie a interviste e colloqui con i diretti interessati e i possibili rimedi, riepilogando, in un *dossier* finale, la cronologia dei fatti, le fonti e l'elenco dei materiali utilizzati.

Gruppo di ricerca: Luisa Torchia (*coordinatrice*), Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Avreardi, Sabrina Bigazzi, Alessandra Battaglia, Lorenzo Carbonara, Martina Conticelli, Maurizia De Bellis, Sveva Del Gatto, Fabio di Cristina, Luigi Fiorentino, Alfredo Fioritto, Edoardo Giardino, Matteo Gnes, Alberto Massera, Elisabetta Morlino, Carlo Notarmuzi, Giovanna Pizzanelli, Lorenzo Saltari, Eleonora Schneider, Giuseppe Sciascia, Susanna Screpanti, Nicola Tassoni, Valerio Turchini, Flavio Valerio Virzi.

Pubblicazione: *I nodi della pubblica amministrazione*, a cura di L. Torchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

2.3.5 La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali

La ricerca mira a individuare un modello di regolazione efficiente dei servizi pubblici locali. La ricerca si articola in cinque parti. La prima, di carattere generale, identifica, anche alla luce della letteratura economica, le ragioni della regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, con particolare riferimento al campo dei servizi pubblici locali. La seconda si sofferma sulle specifiche garanzie di indipendenza da presidiare, in relazione ad esempio alle nomine, all'esigenza di strutture dedicate competenti e all'adeguatezza delle risorse e della responsabilità finanziaria. La terza approfondisce i diversi modelli di regolazione, anche alla luce del riparto di competenze tra livello centrale e livello locale. Gas, acqua, rifiuti e trasporti, infatti, sollevano problematiche distinte e richiedono soluzioni articolate. La quarta è dedicata all'approfondimento di alcuni nodi che riguardano le metodologie della regolamentazione, sia tipo economico (ad esempio in materia tariffaria), sia di tipo giuridico-istituzionale (procedure, certezza della regolazione). La quinta, infine, analizza le funzioni politica industriale e sociale e le modalità di attribuzione delle relative competenze.

Gruppo di lavoro: Alessandro Petretto e Giulio Napolitano (*coordinatori*), Lucia Aniballi, Benedetta Barmann, Maria Stella Bonomi, Flaminia Ielo, Giorgio Mocavini.

Pubblicazione: *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, a cura di G. Napolitano e A. Petretto, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

2.3.6 La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni

Nel 2014, l'Irpa ha condotto una ricerca su "La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni". La ricerca, svolta da febbraio a ottobre 2014, è stata svolta con il supporto di Autostrade S.p.A.

Fino agli anni Novanta del secolo scorso, la realizzazione di infrastrutture è stata essenzialmente legata alla disponibilità di risorse pubbliche. Negli ultimi due decenni, e in misura maggiore a partire dalla crisi del 2008, questo tipo di provvista è stato in grado di coprire solo una esigua parte dell'effettivo fabbisogno. Tale dinamica ha sviluppato discipline e pratiche amministrative volte a favorire il concorso dei privati, tramite strumenti di partenariato pubblico-privato (PPP), in particolare mediante l'uso delle concessioni di lavori.

La ricerca ha inteso ricostruire il regime giuridico delle concessioni nel settore delle infrastrutture di trasporto, in generale, e nel settore delle autostrade, in particolare. Essa è stata svolta in prospettiva comparata, analizzando la disciplina di cinque Paesi: oltre l'Italia, la Francia, il Regno Unito, l'Australia e il Cile. Ha avuto come obiettivo la comparazione sulla realizzazione e gestione delle infrastrutture e sul regime giuridico delle relative concessioni. Il rapporto si è articolato in cinque parti, una per ciascun Paese considerato. Ogni parte è stata strutturata secondo una griglia comune di indagine, anche al fine di agevolare la comparazione dei modelli. L'analisi ha tenuto conto del dato giuridico e di quello empirico, onde verificare il grado di effettiva operatività del modello evidenziato, ed è stata svolta anche sollecitando il confronto con gli operatori.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari, Alessandro Tonetti (*coordinatori*), Andrea Altieri, Bruno Carotti, Martina Conticelli, Fabio Di Cristina, Chiara Di Seri, Marco Macchia.

Pubblicazione: *Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere*, a cura di L. Saltari e A. Tonetti, Milano, Giuffrè, 2017.

2.3.7 La regolazione dei giochi e delle scommesse

La ricerca è dedicata alla regolazione pubblica del gioco e delle scommesse, in particolare ai profili pubblicistici e ai profili privatistici connessi a quelli pub-

blicistici. La letteratura giuspubblicistica in materia è relativamente limitata e nel complesso inadeguata rispetto all'importanza del fenomeno. Molti degli scritti migliori consistono in voci di enciclopedia e trattati, cioè in scritti brevi che passano in rassegna problemi e concetti generali, ma non contengono particolari approfondimenti e non consentono di applicare i principi generali del diritto pubblico e della specifica materia ai problemi concreti posti dalla pratica. La ricerca mira in primo luogo, a offrire un quadro generale e completo dei principi che regolano la materia e la disciplina nazionale e sopranazionale dei diversi tipi di gioco; in secondo luogo, a esaminare questa disciplina con le lenti dei principi e dei concetti generali del diritto amministrativo e del diritto comunitario; in terzo luogo, a descrivere l'assetto attuale della disciplina in materia e discutere i principali problemi giuridici che essa pone. Particolare attenzione sarà, poi, dedicata alla verifica di congruità del sistema nazionale dei giochi con gli indirizzi e principi del diritto comunitario, soprattutto di quelli stabiliti dalla Corte di giustizia. Ciò al fine di stabilire se il quadro ordinamentale di settore disegnato e perseguito dal legislatore nazionale effettivamente si attaglia al quadro comunitario di riferimento.

Gruppo di ricerca: Alessandra Battaglia, Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatori*), Diego Agus, Italo Borrello, Claudio Cataldi, Marco Calaresu, Fabio Di Cristina, Tommaso Di Nitto, Matteo Gnes, Marco Macchia, Gabriele Sabato, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: *Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, a cura di Alessandra Battaglia e Bernardo Giorgio Mattarella, Milano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

2.3.8 Profili della regolazione nelle comunicazioni elettroniche

La ricerca ha affrontato i temi della pluralizzazione dei centri nazionali e sovranazionali di regolazione nelle comunicazioni elettroniche e dei riflessi che ne scaturiscono per le imprese. In particolare, i principali problemi concernono l'incertezza del quadro regolatorio, le difficoltà nell'individuazione del corretto referente istituzionale, la "con-

correnza" tra regolatori e il conseguente incremento dei vincoli pubblicistici, il cattivo funzionamento dei meccanismi sovranazionali volti a conferire unità alla regolazione su scala europea.

L'indagine si è concentrata in particolare su tre profili: 1) il decentramento amministrativo e i rapporti tra i centri infranazionali di regolazione; 2) i rapporti tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 3) i rapporti tra i regolatori nazionali e i regolatori sovranazionali.

Gruppo di ricerca: Lorenzo Saltari (*coordinatore*), Martina Conticelli, Chiara Martini e Alessandro Tonetti.

Pubblicazioni: *Accesso e interconnessione*, di L. Saltari, Milano, Ipsoa, 2008; M. Conticelli e A. Tonetti, *La difficile convivenza tra regolazione e antitrust: il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2008, pp. 71-120.

2.4 Lo Stato e le amministrazioni

2.4.1 Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni

La ricerca ha avuto l'obiettivo di indagare la recente tendenza ad introdurre nell'ordinamento forme di legittimazione ad agire in giudizio davanti al giudice amministrativo riservate ad autorità pubbliche a tutela di interessi generali. Nel corso degli ultimi anni il legislatore ha scelto espressamente di riconoscere ad alcune amministrazioni il potere di agire in giudizio per la tutela di interessi pubblici specifici, come la legalità delle procedure di gara ad evidenza pubblica ovvero la tutela della concorrenza. L'attribuzione di un diffuso potere di legittimazione giudiziale alle pubbliche amministrazioni sembra segnare un cambio di passo nel sistema di tutela processuale, che tende a trasformarsi da strumento a protezione dei diritti fondamentali e delle libertà incisi da una determinata decisione amministrativa, a rimedio posto a mera protezione della legalità amministrativa, ovvero alla soluzione dei conflitti inter-istituzionali.

Al fine di fornire un contributo organico al dibattito sul tema, la ricerca analizza, innanzitutto, le dimensioni del fenomeno. Oltre

ad approfondire le legittimazioni speciali legislativamente previste per le autorità indipendenti, sono prese in esame le ipotesi in cui le amministrazioni ricorrono al giudice amministrativo per la soluzione di conflitti nella cura degli interessi pubblici, con particolare riferimento al settore dei beni culturali e dell'ambiente. Anche il processo contabile viene indagato. Non manca un'analisi comparata, su Francia e Germania e sul sistema dell'Unione europea.

Gruppo di ricerca: Marco Macchia (*coordinatore*), Francesco Giovanni Albisinni, Vincenzo Ferraro, Claudia Figliola, Edoardo Giardino, Antonella Mascolo, Massimo Nunziata, Alfredo Moliterni, Ornella Solina, Federico Spanicciati.

Pubblicazione: *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, a cura di M. Macchia, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

2.4.2 La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi

L'analisi del rapporto tra amministrazione e interessi organizzati è stata, nel passato, segnata da una contraddizione significativa, data dal rivolgere al tema "il riconoscimento del massimo di rilievo e del minimo di conoscenza". La ricerca ha avuto uno scopo e un perimetro diverso: si è infatti tentato di ricostruire, a partire dai principali "esempi attuali", le modalità e gli effetti con cui gli interessi, più o meno organizzati, incidono sull'attività dell'amministrazione pubblica. Nell'indagine la ricomposizione della morfologia – e, dunque, degli aspetti funzionali e strutturali – della rappresentanza di interessi è stata quindi finalizzata a isolare le forme dominanti dell'interazione tra istituzioni e interessi e a valutare l'effetto della penetrazione, o della mancata penetrazione di tali interessi, nel corpo dei poteri pubblici.

L'aver sposato un'impostazione di questo tipo ha richiesto di ampliare il più possibile il campo di studio, includendo le principali aree in cui la rappresentanza degli interessi si declina in modo formale organico (Camere di commercio e or-

dini professionali), in cui avviene in via formale procedimentale (rappresentanza datoriale e in parte del terzo settore) e in cui si esplica principalmente in modo informale o comunque secondo schemi estranei alla regolazione più strettamente pubblicistica (rappresentanza dei consumatori e delle grandi imprese e, in alcuni casi, delle fondazioni bancarie). Quanto al metodo adottato, per ogni settore di analisi si è tenuto conto delle forme della rappresentanza, dei soggetti e degli strumenti di essa. Alla ricostruzione qualitativa, più strettamente giuridica (prevalente in ragione della formazione dei ricercatori), si è combinata quella quantitativa, offerta dall'analisi dei molti dati raccolti e dalla rielaborazione delle informazioni assunte nelle numerose interviste predisposte con rappresentanti delle istituzioni e delle associazioni di categoria.

Lo studio, nel complesso, riprende il tema, senza dubbio risalente, degli intrecci, più o meno sinergici o conflittuali, che possono intercorrere tra le istituzioni pubbliche (e, tra queste, specialmente le burocrazie) e gli interessi organizzati. In esso, allora, si affronta la questione del concreto atteggiarsi del corporativismo, inteso, nella forma più neutra, quale modo di ordinare i rapporti tra Stato e società, senza tuttavia tentare di proporre una qualche euristica originale delle modalità attuali di aggregazione degli interessi.

Gruppo di ricerca: Andrea Averardi (*coordinatore*), Luca Natalucci; Nicola Posteraro; Eleonora Schneider; Federico Spanicciati; Valerio Turchini.

Pubblicazioni: *La rappresentanza degli interessi organizzati*, a cura di Andrea Averardi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

2.4.3 Il Parlamento dell'Unione Europea

Nel 2016 l'Istituto è risultato aggiudicatario di un contratto di appalto per attività di consulenza e ricerca nei confronti del Parlamento Europeo sul tema "Administrative Law, including the law of administrative procedure". L'Istituto,

pertanto, si è impegnato a produrre le ricerche e le consulenze in materia di diritto amministrativo richieste dal Parlamento europeo, con in quattro formati (*at-a-glance note; briefing; in-depth analysis; study*). I lavori sono stati redatti in lingua inglese. I lavori sono stati strutturati secondo uno schema di avanzamento predefinito, articolato come segue: una *outline/methodological note* (breve nota utile a fornire il quadro generale della ricerca, normalmente discussa nel corso di un *kick-off meeting* presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles); una *interim version of the study/briefing* (prima bozza della ricerca contenente una breve descrizione della materia, le prime analisi dei problemi prospettati, le bozze dei singoli capitoli e paragrafi); un *draft final report* (bozza semi-definitiva della ricerca che deve presentare tutti i capitoli ben sviluppati, fatta eccezione per l'*executive summary* che può non essere incluso nella bozza); *final report* (ricerca completa, con *executive summary*, abstract, analisi, problemi e possibili risposte, conclusioni e raccomandazioni di *policy*); possibile *oral presentation*.

Gli ambiti di ricerca sono stati vastissimi, dall'assetto istituzionale all'unione politica, dal procedimento all'organizzazione, dalla giustizia ai diritti fondamentali, dai controlli alla trasparenza, fino alle infrastrutture, agli accordi commerciali, all'unione bancaria.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Sabino Cassese, Marcello Clarich, Barbara Marchetti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Cristiana Carletti, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Sveva Del Gatto, Vincenzo Ferraro, Matteo Gnes, Giuseppe Martinico, Mario Savino, Rebecca Spitzmiller.

2.4.4 Il Big bang della trasparenza

Negli ultimi decenni la disciplina della trasparenza è stata profondamente influenzata dall'impatto della digitalizzazione sull'azione dei governi. La ricerca ha cercato di evidenziare le tante articolazioni del tema della trasparenza proponendo un confronto tra esse: la trasparenza delle amministrazioni pubbliche con quella degli organi costituzionali; quella degli uffici amministrativi con quella degli uffici politici; quella dei diversi

livelli di governo dell'ordinamento nazionale; quella delle amministrazioni pubbliche tradizionali, da un lato, con quella delle autorità indipendenti e delle società a partecipazione pubblica, dall'altro lato; quella dei poteri pubblici italiani con quella dei poteri pubblici europei e globali; quella disposta per tutte le amministrazioni pubbliche e i procedimenti da esse gestiti con quella prevista per settori particolari.

Gruppo di ricerca: Alessandro Natalini e Giulio Vesperini (*coordinatori*), Elisabetta Midena, Elisa D'Alterio, Federica Cacciatore, Paola Adami, Giuliano Fonderico, Gianluca Sgueo, Dario Bevilacqua, Barbara Neri, Sauro Angeletti, Fabrizio di Mascio, Enrico Carloni.

Pubblicazione: *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di Natalini A., Vesperini G., Editoriale Scientifica - Pubblicazioni dell'Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (Irpa), 2015.

2.4.5 L'accordo di collaborazione con la Sspa-Sna: tre ricerche

Nell'ambito di un accordo di collaborazione tra l'Irpa e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna, già Sspa) del 2012-2013, sono state svolte tre ricerche su Controlli, Politica e amministrazione, Procedimento amministrativo. A tal fine, era stato istituito un comitato scientifico composto da S. Cassese, L. Torchia, B.G. Mattarella, S. Battini, A. Sandulli, R. Perez, A. Tonetti.

La ricerca Irpa-Sna su politica e amministrazione

La ricerca ha verificato lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia a 20 anni dalla sua introduzione. Prendendo in considerazione un ampio numero di amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali, ivi incluse autorità indipendenti e società pubbliche, la ricerca, da un lato, ha individuato soluzioni perché la regola della separazione tra politica e amministrazione divenga pienamente effettiva ad ogni livello amministrativo; dall'altro, ha formulato suggerimenti per l'introduzione di uno "statuto" della dirigenza amministrativa come corpo professionale dotato di competenze tecniche,

suggerimenti validi anche ai fini della formazione dei futuri dirigenti pubblici. Nell'insieme, la ricerca mostra che la riforma del 1993 ha prodotto risultati certo non lusinghieri, sia per i suoi limiti originari, sia per il modo in cui essa è stata "corretta" e interpretata. A tutto ciò il legislatore non ha saputo porre rimedio. Ne deriva l'assoluta necessità di una riforma puntuale, mirata a correggere davvero i limiti emersi in questi venti anni di mancata separazione tra politica e amministrazione - e che sono stati evidenziati da questa ricerca.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Luigi Fiorentino (*coordinatori scientifici*), Lorenzo Casini (*responsabile scientifico*), Benedetto Cimino, Marco Macchia, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: "Venti anni di politica e amministrazione in Italia", Rapporto pubblicato sul sito della Sna; il volume omonimo, pubblicato dalla casa editrice il Mulino (2017), con saggi degli Autori.

La ricerca Irpa-Sna sul procedimento amministrativo

Quanto al procedimento amministrativo, la ricerca è partita dall'esigenza di verificare, a più di vent'anni dall'approvazione, lo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, indicando resistenze e difficoltà e suggerendo i rimedi esperibili. La legge n. 241 del 1990 (nata dall'ambizione intellettuale di un gruppo di esperti, guidati da Mario Nigro, nell'ambito della Commissione di studio istituita dal Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini) rappresenta uno dei terreni sui quali più si è esercitato il legislatore, il quale è intervenuto costantemente dal 1990 sino ad oggi, con cadenza quasi annuale; su di essa il giudice si è pronunciato con assiduità, elaborando importanti orientamenti giurisprudenziali; in riferimento ad essa la scienza giuridica si è interrogata a lungo, sia sotto il profilo dell'esegesi normativa, sia sotto il profilo delle applicazioni giurisprudenziali.

La strada di una piena attuazione, da realizzare anche mediante il censimento dei

procedimenti, è stata abbandonata, dal momento che produceva risultati solo nel medio periodo, a fronte di notevoli sforzi in termini di ricerca. Come conseguenza, oggi si sa molto poco dello stato della attuazione dei procedimenti, dei quali non esiste una mappatura. La presente ricerca ha quindi avuto l'obiettivo di colmare, almeno in parte, questo vuoto, partendo dalla normativa e dalle sue profonde modificazioni, per concentrarsi sullo stato di attuazione attraverso la raccolta e l'analisi di dati. Ciò al fine di indicare sia le resistenze e le difficoltà applicative, sia al fine di suggerire possibili rimedi e di elaborare riflessioni e proposte.

Gruppo di ricerca: Aldo Sandulli (*coordinatore scientifico*), Maurizia De Bellis, Martina Coticelli (*coordinatrici della ricerca*), Mariangela Benedetti, Donatella Scicchitano, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: "Il procedimento amministrativo a venti anni dalla legge n. 241 del 1990", Rapporto disponibile sul sito della Sna.

La ricerca Irpa-Sna sui controlli

Quanto ai controlli, la ricerca ha avuto a oggetto lo stato di attuazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni nell'arco degli ultimi venti anni. La finalità principale è stata quella di analizzare e valutare il livello di attuazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni attraverso un esame completo delle varie tipologie di controllo, tentando, inoltre, di formulare alcune indicazioni su possibili interventi da parte delle istituzioni. In questa prospettiva, gli obiettivi specifici dell'indagine possono essere sintetizzati: a) nella ricostruzione delle principali linee evolutive sulla base della normativa e documentazione di riferimento, con lo scopo, da un lato, di individuare e sistematizzare il materiale spesso frammentato e, dall'altro, di tracciare il disegno teorico generale; b) nella verifica dello stato di attuazione del sistema dei controlli, sui piani sia dell'organizzazione, sia del funzionamento, sia degli effetti (con riguardo alle misure assunte e ai risultati conseguiti); c) nella valutazione dello stato presente dei controlli, individuando

le principali disfunzioni e criticità; d) nella proposta di possibili soluzioni, soprattutto con riferimento alle pratiche.

Gruppo di ricerca: Elisa D'Alterio (*responsabile scientifica*), Andrea Altieri, Marta D'Auria, Giustino Lo Conte, Marco Pacini.

Pubblicazione: "Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni", Rapporto pubblicato sul sito della Sna.

2.4.6 Le avventure del giovane giurista

Come si fa a scegliere il tema della propria ricerca? Come e dove bisogna studiare in Italia e all'estero? Quale stile di scrittura è bene seguire? E come si deve parlare in pubblico per presentare il proprio lavoro? Sono queste soltanto alcune delle domande cui la ricerca collettiva ha cercato di rispondere in modo chiaro e semplice. La ricerca giuridica, d'altra parte, può essere una splendida avventura: a condizione, però, di saper adoperare gli strumenti di navigazione. Ideata da un gruppo di professori universitari che ha dedicato la propria vita allo studio, all'insegnamento e alla ricerca nel campo del diritto, la ricerca ha voluto offrire un contributo originale, con indicazioni concrete ed esempi specifici, suggerendo a chi inizia tale percorso cosa fare e gli errori più comuni da evitare.

Gruppo di ricerca: Stefano Battini, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Luisa Torchia e Giulio Vesperini.

Pubblicazioni: *Guida alla ricerca per giovani giuristi*, a cura di G. Napolitano, ebook in formato Kindle; *Le Avventure del giovane giurista*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

2.4.7 La guida degli studi giuridici

La riforma della disciplina della didattica - ma anche le trasformazioni dal fenomeno giuridico nel suo complesso - ha profondamente modificato l'offerta formativa dell'Università e nel mercato editoriale italiano manca un'opera recente che aiuti ad orientarsi nel nuovo contesto. Il progetto di una guida agli studi giuridici è stato volto a colmare tale lacuna e a fornire i necessari punti di riferimento nella complessità del nuovo

ordinamento.

Il testo, pertanto, fornisce indicazioni e suggerimenti agli studenti delle scuole superiori alle prese con il problema della scelta della Facoltà alla quale iscriversi; agli studenti dei corsi di laurea in giurisprudenza, alle prese con il problema di capire quali sono e come sono organizzati gli studi che hanno intrapreso; agli studenti dei corsi di laurea di economia, scienze politiche, scienze della pubblica amministrazione, che comunque hanno da sostenere un certo numero di esami di tipo giuridico.

Gruppo di ricerca: Giulio Vesperini (*coordinatore*), Carla Barbati, Paolo Benvenuti, Stefano Canestrari, Edoardo Chiti, Augusto Chizzini, Sveva del Gatto, Roberto E. Kostoris, Antonio La Spina, Dario Mantovani, Antonio Nicita, Massimo Proto, Bernardo Sordi e Carmen Vitale.

Pubblicazioni: *Studiare a giurisprudenza*, Bologna, Il Mulino, 2011.

2.4.8 Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters

L'Irpa è stato incaricato dal Consiglio d'Europa di redigere un rapporto dal titolo "Council of Europe Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters: Techniques, Shortcomings and Possible Improvements".

Il rapporto ha preso in esame le due convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di mutua assistenza in materia amministrativa, contestualizzandole nel quadro degli altri strumenti di cooperazione interstatale, analizzando la parallela normativa europea, valutandone la concreta attuazione da parte degli Stati aderenti (tra cui l'Italia), individuandone gli aspetti di maggiore criticità e proponendo alcune soluzioni operative. Al rapporto si accompagna un questionario appositamente disseminato dall'Irpa e un'appendice contenente le risposte formulate dalle competenti autorità degli Stati aderenti.

Gruppo di ricerca: Edoardo Chiti, Marco Pacini (*coordinatori*), Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Report* per la discussione alla riunione plenaria del Comitato del Consiglio d'Europa sulla cooperazione giuridica, ottobre 2010.

2.4.9 La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Sna (già Sspa)

Oggetto della ricerca è, da un lato, la dirigenza statale in generale, dall'altro, gli ex-allievi della Scuola superiore della pubblica amministrazione (Sspa, oggi Sna). L'analisi è stata condotta sulla base dei dati esistenti, in quanto disponibili presso le amministrazioni, e di nuovi dati rilevati, in modo sistematico o a campione, attraverso questionari e interviste con dirigenti di diverse amministrazioni. La ricerca si è concentrata sui sei seguenti punti: descrizione completa della dirigenza, dal punto di vista della provenienza geografica, della formazione, dell'età, degli studi e del grado di internazionalizzazione, delle modalità ed età di accesso, dell'intensità del ricambio; sviluppi delle carriere, sotto diversi profili, dalla velocità degli sviluppi alla mobilità; distribuzione tra gli uffici, includendo centro e periferia, uffici di staff e uffici di line; il ruolo dei dirigenti nella filiera decisionale delle amministrazioni statali, sia nelle norme sia nella prassi; rendimenti della dirigenza, sia in termini di efficienza sia in termini di affidabilità. Sono state evidenziate, infine, alcune tendenze di fondo, come la sindacalizzazione e l'associazionismo, gli incarichi esterni e i distacchi, le forme di lavoro flessibile.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatore*), Bernardo Argiolas, Benedetto Cimino, Fabio Di Cristina, Elisabetta Midena, Valentina Milani, Lorenzo Saltari e Marta Simoncini.

Pubblicazione: *La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*, a cura di B.G. Mattarella, 2009, disponibile sul sito della Sna.

2.4.10 Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo

Il progetto ha inteso verificare ed illustrare le principali tendenze di cambiamento del sistema amministrativo italiano negli ultimi venticinque anni, assumendo quale punto di partenza lo studio svolto da Sabino Cassese nel 1983, intitolato ap-

punto *Il sistema amministrativo italiano* (formula che già indica come lo studio dell'amministrazione non possa più essere declinato al singolare e come il fuoco dell'analisi si sia spostato dalla statica alla dinamica delle pubbliche amministrazioni). La ricerca ha avuto ad oggetto il tentativo di fornire, insieme, una ricognizione, una ricostruzione ed una interpretazione dei caratteri del sistema amministrativo oggi.

Sono oggetto di esame l'espansione e i confini della sfera pubblica; le basi costituzionali del sistema amministrativo; l'organizzazione centrale e i poteri regionali e locali; i procedimenti, il personale e la finanza; gli strumenti di controllo; la dimensione europea e globale; i tentativi e i progetti di riforma; lo studio dell'amministrazione.

Gli esiti della ricerca mostrano come il sistema amministrativo italiano sia oggi più 'lungo' e più articolato di quanto non fosse venticinque anni fa, mentre il suo peso rimane stabile. Inoltre, alla precedente autoreferenzialità del sistema amministrativo italiano si sia sostituito, da un lato, un rafforzamento del comando politico-governativo e, dall'altro, dallo sviluppo di una "domanda" collettiva verso l'amministrazione. Infine, è emersa l'accentuata frammentazione dei compiti, rispetto alla quale l'uso di strumenti apparentemente semplificatori (commissari, poteri d'urgenza) non ha dato risultati significativi, sicché il riordino delle funzioni resta la vera incompiuta di tutte le riforme. In conclusione, il sistema amministrativo negli ultimi venticinque anni si è mostrato restio, ma non impermeabile al cambiamento, benché i fattori che hanno indotto quest'ultimo siano stati più esogeni (integrazione europea, accresciuta esigenza dei servizi, trasformazione del sistema politico), che non endogeni.

Gruppo di ricerca: coordinata da Luisa Torchia, la ricerca è stata portata a compimento nell'arco di due anni da oltre cento persone, tra giovani studiosi, undici professori e dipendenti di pubbliche amministrazioni.

Pubblicazioni: *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009.

2.4.11 Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere

Il principio di distinzione tra politica e amministrazione, affermatosi nel corso degli anni Novanta, ha imposto un adeguamento del ruolo e della disciplina degli uffici di staff, posti alle dirette dipendenze del vertice politico delle pubbliche amministrazioni. Quanto più il vertice politico deve astenersi dall'intervenire nella gestione amministrativa, tanto più i suoi uffici di staff devono risultare distinti e differenziati rispetto agli uffici cui la gestione amministrativa è esclusivamente riservata. In altri termini, la separazione tra politica e amministrazione preme per una più pronunciata separazione tra staff e line. Fino a che punto questi indirizzi legislativi hanno trovato conferma negli atti normativi con cui ad essi è stata data attuazione nelle amministrazioni pubbliche? E, soprattutto, sono stati poi coerentemente interpretati ed applicati nella prassi amministrativa? La ricerca ha cercato di rispondere a tali interrogativi.

Gruppo di ricerca: Sabino Cassese (*responsabile scientifico*), Stefano Battini, Giulio Vesperini, Claudio Franchini, Giacinto della Cananea, Bernardo Giorgio Mattarella (*coordinatori*). Benedetto Cimino, Luigi Fiorentino, Valentina Milani, Dario Bevilacqua, Carlo Notarmuzi, Chiara Martini, Manuela Veronelli, Mariangela Benedetti, Adriana Caroselli, Simona Morettini, Gioia Maria Scipio, Simona Morettini, Marco Macchia, Simona Pastore, Riccardo Pallotta, Maura Argentati, Claudio Callopoli, Mario Savino, Alessandra Carnaroli, Mariastefania De Rosa, Giovanna Di Maria, Cristina Cicogna.

Pubblicazione: *Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, a cura di S. Cassese e B.G. Mattarella, Irpa, Roma, 2007.

2.4.12 Il Ministero delle attività produttive nel nuovo assetto dei pubblici poteri

La ricerca ha prodotto una ricognizione completa della normativa concernente il Ministero delle attività produttive (Map), al fine di esaminare l'impatto prodotto dai processi di riforma realizzati a partire dal-

seconda metà degli anni Novanta del secolo XX, anche in prospettiva di una sua ulteriore riforma. Il progetto è stato teso a verificare la coerenza della normativa che regola, in primo luogo, le funzioni e, per quanto necessario, l'organizzazione del Ministero. Ciò su un duplice piano: quello orizzontale, dei rapporti con le altre amministrazioni centrali e con le autorità indipendenti, e quello verticale, dei rapporti con le autonomie territoriali, da una parte, e le istituzioni e organizzazioni sopranazionali dall'altra parte. Muovendo da una rassegna dell'evoluzione storica delle norme relative al Ministero, la ricerca considera i progetti e tentativi di riforma che si sono succeduti nel corso del tempo, per poi articolarsi in tre parti, che rispecchiano le aree funzionali del Ministero indicate nell'art. 28 del d.lg. n. 300/99: competitività, internazionalizzazione e sviluppo economico. Per ciascuna sono stati affrontati i problemi dell'eventuale sovrapposizione, duplicazione e frammentazione tra le funzioni amministrative assegnate al Ministero e quelle esercitate da altre direzioni generali dello stesso Ministero, da altri dicasteri, da autorità indipendenti o altre entità, nonché del ruolo degli enti territoriali a seguito del decentramento e dei rapporti tra il Map e le istituzioni e gli organismi sovranazionali.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella e Giulio Vesperini (*coordinatori*), Adriana Caroselli, Diego Agus, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Marco Macchia, Mario Savino, Alessandro Tonetti.

Pubblicazione: Documento di analisi scientifica per l'Istituto finanziatore.

2.5 Idee per nuove ricerche

2.5.1 Il conflitto di interessi

L'Irpa ha partecipato a un bando di ricerca relativa al conflitto di interessi e la realizzazione di un *paper* che costituirà un accompagnamento formativo (c.d. *linee guida*) per i Direttori Generali e Centrali, Direttori Vicari, Dirigenti con Funzioni Specialistiche e in prospettiva anche per gli Assessori della Giunta di Regione Lombardia.

Le linee guida mirano: a definire l'ambito oggettivo di applicazione del conflitto di interessi della Giunta regionale; a indivi-

duare, nell'ambito delle attribuzioni di ciascuna funzione, le eventuali ipotesi di conflitto di interesse che potrebbero verificarsi, avendo riguardo delle singole aree di competenza, dei diversi procedimenti, dei provvedimenti e delle delibere che vengono adottate dalla Giunta; a individuare le condotte che dovranno essere tenute dai soggetti considerati, nelle ipotesi in cui si paventasse una fattispecie di conflitto di interessi. I risultati della ricerca, dunque, costituiranno un valido strumento a supporto dell'attività politica e amministrativa, soprattutto al fine di affrontare talune peculiari situazioni che possano paventare un conflitto di interessi che non sia palese.

Gruppo di ricerca: Bernardo Mattarella, Andrea Renzi, Edoardo Giardino, Hilde Caroli Casavola e Alessandro Natalini. Stato della ricerca: in corso di svolgimento.

2.5.2 I rapporti tra Stato ed economia dopo la crisi

Con l'obiettivo di delineare il quadro dei rapporti tra Stato ed economia, il nuovo "interventismo pubblico" e le tensioni che esso genera anche in termini di regole e di funzioni amministrative, si cerca di osservare il fenomeno sotto diversi angoli visuali, ognuno dei quali mette in luce le attuali modalità di perseguimento dei fini di politica economica e industriale.

Il primo riguarda le partecipazioni pubbliche nel capitale d'impresa, seppur le stesse debbano essere inquadrabili tra quelle soluzioni di mercato adeguate al ruolo strategico delle aziende, coerenti con le regole della concorrenza e del divieto di aiuti di Stato. Iniziative siffatte mirano ad evitare impropri sconfinamenti da parte della politica contrari alla logica della normativa europea. Meritano attenzione altresì gli interventi di mercato di salvataggio per fronteggiare situazioni di crisi. Il secondo è rappresentato dall'avvento delle nuove tecnologie, che rilevano quale motore di affermazione di nuovi processi economici, di nuovi modelli di *business* e di inserimento di nuovi operatori economici. Il terzo concerne il

controllo preventivo ad opera dei governi degli investimenti esteri diretti rilevanti per la sicurezza e la difesa nazionale e in infrastrutture ritenute essenziali e strategiche. Il quarto, infine, attiene al differente approccio alle politiche commerciali internazionali, alle misure di protezionismo doganale, ovvero alla svalutazione da parte degli Stati degli accordi globali di libero scambio.

In questo il campo di indagine, la ricerca intende indicare le grandi linee di tendenza che si stanno affermando nel mondo e che costituiscono i fattori condizionanti l'azione delle grandi imprese. Si indagano i correttivi al regime vigente, il ruolo dei pubblici poteri nell'economia nazionale, l'efficacia e le potenzialità di un rafforzamento dello Stato "imprenditore".

Gruppo di ricerca: Marco Macchia, Sveva del Gatto (*coordinatori*), con un gruppo di ricercatori.

2.5.3 Il coinvolgimento degli enti privati nella valorizzazione e nella gestione dei beni culturali pubblici

La legislazione degli ultimi venti anni ha progressivamente esteso il ruolo e il coinvolgimento dei privati nelle attività di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale. Il quadro giuridico è particolarmente variegato e articolato, che non è il frutto di una progettazione organica, ma di una stratificazione. La ricerca intende ricostruire, pertanto, gli elementi che caratterizzano il tema di studio sul piano oggettivo e soggettivo: il significativo intreccio di interessi pubblici e privati (di natura culturale, economica, territoriale); la compresenza di attori di differente carattere (soggetti economici puri, enti senza scopo di lucro, amministrazioni pubbliche, enti ibridi); la particolare varietà di strumenti e tecniche di gestione e regolazione. La ricerca verrà condotta senza arrestarsi all'analisi del dato normativo, ma verificando il reale grado di applicazione degli istituti previsti dalle disposizioni legislative e le ulteriori soluzioni elaborate in via amministrativa dai soggetti pubblici, esami-

nando anche la dimensione quantitativa e finanziaria del fenomeno.

Il confine tra Stato e società in questo settore si presenta dotato di un significativo grado di permeabilità e costituisce terreno fertile per ibridazioni di tipo negoziale ed istituzionale. Lo svolgimento di funzioni amministrative avviene da parte di soggetti privati che, se pur estranei all'apparato amministrativo pubblico, contribuiscono alla realizzazione dei fini istituzionali di quest'ultimo. I pubblici poteri, in questo senso, non vanno incontro ad un puro e semplice arretramento, ma sono soggetti a continue ri-articolazioni – come testimoniano le numerose riforme organizzative del Ministero di settore. La ricostruzione degli strumenti e delle regole che governano la dialettica tra pubblico e privato nell'ambito della gestione del patrimonio culturale consentirà una ricostruzione aggiornata, che definisca in che misura lo svolgimento delle funzioni amministrative di settore sia condizionato dalla presenza di soggetti privati, e come sia in conseguenza articolato il ruolo riservato ai pubblici poteri, soprattutto nell'esercizio delle funzioni regolatorie e di controllo. Viene sottoposta a verifica, infine, la stessa nozione di bene culturale, accertando come i suoi caratteri tipici – primo tra tutti quello della fruibilità – siano influenzati dalla presenza e dai compiti assunti dalla parte privata.

Gruppo di ricerca: Francesco Giovanni Albisinni (*coordinatore*), con un gruppo di quattro ricercatori.

03

Il dibattito pubblico

3. Il dibattito pubblico

3.1 Aprire una finestra sul mondo

Il dibattito pubblico è divenuto una componente essenziale nella vita dell'Istituto che, a partire dal 2011, ha strutturato il proprio impegno pubblico attraverso una strategia articolata. In particolare, sono riconducibili a queste attività cinque tipologie di iniziative: l'attività istituzionale, i rapporti, gli osservatori, gli incontri scientifici, gli interventi sui mezzi di comunicazione. La prima concerne la consulenza fornita da soci Irpa a istituzioni nazionali, comunitarie ed internazionali. I rapporti cercano di fornire un quadro completo e un'analisi chiara in un numero limitato di pagine, che consenta non solo allo specialista, ma a chiunque voglia farsi un'idea sul tema di trovare raccolte le informazioni utili in un formato facilmente accessibile e fruibile. Gli osservatori rispondono a esigenze di monitoraggio di particolari fenomeni. L'Irpa si è altresì impegnato a dare impulso alla circolazione e alla divulgazione pubblica delle idee sui temi di stringente attualità, attraverso incontri scientifici, sia monotematici, sia strutturati in più sessioni, che comprendono anche gli incontri dei soci che preparano la discussione e chiariscono il contenuto del futuro dibattito (come avviene con le *Irpa Lectures* e il *Ritiro annuale*, che nel corso degli anni sono stati aperti alla partecipazione di relatori esterni all'Istituto). Si può citare, infine, l'intervento sui quotidiani da parte di soci dell'Istituto, che è stato costante, a testimonianza della necessità di condividere con il pubblico il sapere e i risultati delle attività dello studioso.

3.2 L'attività istituzionale

I soci dell'Istituto hanno fornito in passato e forniscono attualmente attività di consulenza presso istituzioni nazionali, comunitarie ed internazionali. Inoltre, molti dei soci sono stati e sono ancora impegnati presso commissioni istituite da amministrazioni dello Stato, sia a livello centrale che locale, e presso istitu-

ni preposte alla formazione dei dirigenti della pubblica amministrazione italiana. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Scuola Nazionale della Amministrazione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Commissione europea, il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dell'interno, e quello dell'economia e delle finanze, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministero dell'istruzione, il Ministero dell'università e della ricerca, la Corte dei conti e varie regioni italiane sono alcune delle istituzioni cui sono stati d'aiuto gli studi e le ricerche svolti dai soci dell'Irpa. Si possono ricordare, altresì, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni, il Comitato di esperti della pubblica amministrazione delle Nazioni Unite, la Commissione per la modernizzazione dello Stato, la Commissione per l'attuazione della legge sul procedimento amministrativo, la Commissione di esperti costituita presso il Consiglio di Stato per predisporre lo schema di Codice del processo amministrativo, il Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, il Gruppo di specialisti sull'etica pubblica a livello locale del Consiglio d'Europa, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, la riforma del Codice degli appalti in attuazione delle direttive del 2014 dell'Unione europea.

3.3 I Rapporti Irpa

I Rapporti Irpa sono rivolti ad informare ed aggiornare gli operatori giuridici e gli esperti del settore in modo mirato, fornendo loro le principali coordinate scientifiche e i dati quantitativi e qualitativi per la comprensione delle dimensioni e dei caratteri dei fenomeni rilevanti. L'Irpa ritiene essenziale che il dibattito pubblico si nutra oggi, assai più che in passato, di cifre e numeri. Non può più farsi a meno della misurazione, della quantificazione e della comparazione con fenomeni simili o con la dimensione del medesimo fenomeno in altri paesi e altri ordinamenti. In ogni caso, per superare i limiti comunque connessi alla dimensione delle

cifre, si ragiona in termini di interpretazione giuridica e sociale degli ambiti oggetto di indagine, per tenere conto di fattori quali il contesto, il trend di sviluppo, i vincoli, i fattori di promozione o di riduzione del fenomeno studiato.

L'uscita di ciascuno è stata quasi sempre accompagnata da notizie sulla stampa (*Corriere della Sera*, *Il Sole 24 Ore*). Di seguito l'elenco dei rapporti pubblicati fino ad ora.

3.3.1 Il capitalismo municipale

L'indagine evidenzia lo straordinario sviluppo del numero e del peso delle società pubbliche locali e le disfunzioni da ciò derivanti. Il fenomeno è ancora più grave se si tiene presente che la maggior parte di tali società non è al servizio della comunità, ma della stessa amministrazione. Soltanto una quota minoritaria, infatti, gestisce servizi pubblici locali. Le modalità di affidamento di questi ultimi, a loro volta, hanno favorito indebitamente le società a partecipazione pubblica, come dimostrano i dati relativi ai pareri resi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli affidamenti *in house*.

Oggi, l'autonomia degli enti locali nella scelta delle modalità di gestione è più ampia rispetto al recente passato. Tale autonomia, tuttavia, non è illimitata. Da un lato, gli enti locali dovranno operare entro gli ambiti territoriali ottimali individuati dalle regioni. Dall'altro, hanno per legge l'obbligo di motivare le soluzioni gestionali prescelte.

L'efficacia del quadro giuridico è in costante discussione. In mancanza di un adeguato riassetto organizzativo e gestionale, però, i cittadini finiranno per pagare due volte un prezzo ingiusto: come contribuenti, sopporteranno il costo di imprese spesso inefficienti e in perdita; come consumatori, continueranno a doversi rivolgere a gestori individuati per la contiguità al potere pubblico invece che per la capacità di offrire prestazioni migliori a condizioni più vantaggiose.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (coordinatore), Diego Agus, Aveva Del Gatto, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Il capitalismo municipale*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale

Scientifica per i Rapporti Irpa, 2012.

3.3.2 Il falso decentramento

La localizzazione del personale e della spesa pubblica è un indicatore indiretto dello stato effettivo del decentramento in Italia. L'osservazione empirica mostra che dal 2001 al 2011 il numero degli addetti degli apparati centrali non ha subito variazioni rilevanti. La gestione della spesa pubblica, invece, è cresciuta in periferia, ma per effetto delle maggiori uscite sanitarie. La riforma costituzionale del 2001, incentrata sul decentramento, è ancora inattuata, nonostante il dichiarato sostegno della maggior parte delle forze politiche. È scarso il trasferimento di compiti agli enti più vicini ai cittadini. L'ipertrofia degli apparati centrali non è venuta meno. La spesa regionale si è accresciuta, spinta, tuttavia, da fattori non direttamente riferibili alla contrazione dell'amministrazione centrale. Più che decentramento, nell'ultimo decennio, si è avuta una costosa regionalizzazione.

Gruppo di ricerca: Luigi Fiorentino, Matteo Gnes, Lorenzo Saltari.

Pubblicazione: *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione*, di L. Fiorentino e L. Saltari, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2012.

3.3.3 La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione

Non si può migliorare la qualità dei servizi pubblici, né semplicemente assicurare prestazioni conformi a livelli qualitativi predefiniti, senza fare ricorso ad appropriati strumenti e tecniche di misurazione della qualità erogata ai cittadini. L'uso degli indicatori, le carte dei servizi, il *performance management* sono soltanto alcuni strumenti e metodi volti a garantire la qualità dei servizi pubblici, previsti dall'ordinamento.

I settori della sanità e dell'istruzione, per universalità e rilevanza del servizio, coinvolgimento di diversi livelli di governo (anche sovranazionale), ingente ammontare delle risorse finanziarie assorbite, rappresentano un esemplare banco di prova per veri-

ficare se gli strumenti normativi vigenti – in materia di misurazione della qualità – siano adeguati e coordinati, se trovino concreta attuazione e se, infine, siano corredati di efficaci mezzi di controllo ed esecuzione. Le questioni centrali, a cui questo Rapporto ha tentato di dare alcune risposte, sono riassumibili nella individuazione dei principali ostacoli al miglioramento della qualità dei servizi, delle ragioni dell'andamento negativo, dei possibili correttivi.

Gruppo di ricerca: Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Tiziana Testoni.

Pubblicazione: *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, di Bruno Carotti, Elisa D'Alterio, Tiziana Testoni, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2013.

3.3.4 La parità di genere nella pubblica amministrazione

Il tema della parità di genere nelle pubbliche amministrazioni non compare spesso nel dibattito pubblico ed è diffusa l'idea che nelle pubbliche amministrazioni, a differenza che nel settore privato, il divario tra donne e uomini sia pienamente colmato. Il Rapporto si propone di valutare in concreto quale sia la posizione delle donne nel settore pubblico in Italia; di individuare i principali problemi e le eventuali disparità basate sul genere; e di proporre soluzioni, tenendo conto anche dell'impatto finanziario delle stesse sulle amministrazioni.

A questo fine si analizzano, anzitutto, i dati, la normativa e le prassi relativi alla presenza e alle condizioni di lavoro delle donne nelle pubbliche amministrazioni italiane nel contesto delle direttive europee. In particolare, le percentuali complessive di presenza femminile nell'impiego pubblico, la distribuzione tra posizioni di base e di vertice, la ripartizione per settori, il differenziale retributivo, l'uso di strumenti di conciliazione, l'adozione di provvedimenti legislativi e azioni amministrative sulla parità nella pubblica amministrazione sono assunti come misure quantitative e qualitative per l'analisi e la valutazione.

Il confronto con le istituzioni comunitarie

e con le amministrazioni di altri Paesi europei viene, poi, utilizzato per individuare, ove presenti, tendenze comuni ai vari ordinamenti, sia in termini di problemi che di soluzioni adottate. Si formulano, infine, alcune proposte di riforma per l'Italia, anche sulla base delle esperienze straniere che si siano rivelate efficaci.

Gruppo di ricerca: Elisabetta Morlino (coordinatrice), Mariangela Benedetti, Giulia Bertezolo, Hilde Caroli Casavola, Maurizia De Bellis, Silvia Pellizzari.

Pubblicazione: *La parità di genere nella pubblica amministrazione*, a cura di E. Morlino, con i contributi di M. Benedetti, G. Bertezolo, H. Caroli Casavola, M. De Bellis, S. Pellizzari, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2013.

3.3.5 I collaboratori dei parlamentari

L'indagine evidenzia uno straordinario aumento della spesa per i collaboratori parlamentari nei bilanci di partiti e istituzioni del periodo 2002-2013. Il fenomeno è grave se si tiene conto che essi svolgono compiti essenziali alle dinamiche della rappresentanza democratica ("fusibili" del sistema), per cui sono retribuiti con denaro pubblico: il Parlamento, a differenza di altri Paesi (come Francia, Germania, Spagna e Inghilterra), non soltanto non ha contezza del numero, ma è addirittura estraneo al rapporto giuridico e dunque, sprovvisto di poteri di verifica e sanzione. Anche nei casi dei gruppi parlamentari e delle fondazioni politiche mancano meccanismi di finanziamento e di rendiconto trasparenti.

Soltanto una quota minoritaria ha un contratto ed è diffuso e sistematico l'impiego delle forme di collaborazione a progetto e coordinata e continuativa (co.co.co. e co.co.pro.) per un rapporto di lavoro svolto prevalentemente in condizioni di subordinazione. Si tratta del dato allarmante dell'opacità e dell'abuso di forme giuridiche da parte di un legislatore in perenne conflitto di interesse.

I parlamentari e i politici di professione, principali ed esclusivi beneficiari delle collaborazioni, non hanno, infatti, vincoli giuridici o economici né alcun efficace incentivo a contenere le dimensioni della

crescita del fenomeno. Ai cittadini è negato qualsiasi tipo di informazione, quantificazione e controllo. Data l'enorme offerta di lavoro giovanile, i collaboratori, già in posizione di debolezza negoziale, sono retribuiti meno dei colleghi europei, si muovono all'interno della piazza politica suddivisi in gerarchie invisibili e risultano sempre più spesso esposti ad abusi, malversazioni e pratiche di *patronage*.

Gruppo di ricerca: Hilde Caroli Casavola (coordinatrice), Benedetto Cimino, Claudio Tancredi Palma, Gianluca Sgueo.

Pubblicazione: *I collaboratori dei parlamentari. Il personale addetto alla politica*, a cura di H. Caroli Casavola, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2014.

3.3.6 Oltre lo *ius soli*

Il rapporto entra nel dibattito sulla cittadinanza, l'immigrazione, l'identità nazionale. Muove dalla opportunità di modificare la disciplina vigente, prevista dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in senso più inclusivo verso i c.d. immigrati di seconda generazione. L'assenza dello *ius soli* crea un evidente deficit di integrazione per chi sia nato (da genitori stranieri) e cresciuto in Italia. Tuttavia, il riconoscimento incondizionato della cittadinanza a chiunque nasca sul suolo italiano rischierebbe di incentivare l'immigrazione irregolare. Ci sono vie di uscita?

L'analisi comparata (sei paesi europei, ossia Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Austria e tre extraeuropei, Stati Uniti, Canada e Australia) consente di individuare soluzioni equilibrate. In base al modello dello *ius soli* "temperato", i figli di genitori stranieri possono acquisire la cittadinanza del paese di nascita a condizione che almeno un genitore vi soggiorni in modo regolare e permanente. Tale soluzione consentirebbe di integrare i "nuovi" italiani senza incoraggiare condotte opportunistiche. L'indagine va, poi, oltre lo *ius soli*, segnalando altri due equilibri nella normativa vigente, troppo generosa con i discendenti degli emigrati e, per contro, non inclusiva verso gli immigrati stabilmente residenti.

Quanto ai rimedi, si propone di ridurre la trasmissione per discendenza a una sola generazione; in tema di naturalizzazione,

l'indagine suggerisce una riduzione della durata del periodo di residenza necessario e il ripristino del "giusto procedimento". Occorrerebbe, poi, riflettere sul significato che la concessione della cittadinanza ha assunto in molti paesi di immigrazione: non più premio per l'avvenuta assimilazione, ma incentivo al completamento di un processo di integrazione avviato.

Gruppo di ricerca: Mario Savino (coordinatore), Francesco Giovanni Albisinni, Andrea Mari Altieri, Lorenzo Carbonara, Bruno Carotti, Francesca Comanducci, Martina de Lucia, Fabio Di Cristina, Elena Mitzman, Marco Pacini, Giuseppe Sciascia, Valentina Volpe.

Pubblicazione: *Oltre lo *ius soli*. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2014.

3.3.7 La regolazione del settore postale nell'era digitale

Questa ricerca muove dalla constatazione di un paradosso: l'enorme divario tra la straordinaria rilevanza economico-sociale del settore postale e l'ancora scarsa riflessione sui suoi assetti istituzionali e regolamentari e sulle sue prospettive evolutive. Questo paradosso ha una spiegazione storica. La lunga stagione del monopolio intestato a un'amministrazione dello Stato aveva in larga parte sopito l'interesse per un settore almeno apparentemente immutabile, sottoposto a un corpo di regole stabile e organico.

Soltanto negli anni Novanta del XX secolo questo equilibrio ha cominciato a incrinarsi con i primi segni di apertura del mercato a livello europeo e gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Eppure, l'avvio della stagione della liberalizzazione non ha inizialmente determinato un cambio davvero significativo nell'approfondimento delle analisi scientifiche dedicate a questo settore, se si eccettuano alcuni isolati contributi di economisti. Una disattenzione dovuta a diverse ragioni, quali una liberalizzazione 'addolcita' dalla persistente presenza dello Stato, la garanzia del servizio universale, l'operatore storico rimasto pubblico anche dopo il completamento della privatizzazione formale, la regolazione

ministeriale, l'intervento finanziario pubblico destinato a coprire oneri iniqui, la possibilità, per Poste italiane, di contare sui ricavi provenienti da altri e più redditizi ambiti di attività.

Lo scenario di riferimento, però, è destinato a cambiare, e la liberalizzazione deve compiere il suo 'ultimo miglio', alla luce di dinamiche economiche e del potente processo di digitalizzazione. Occorre dunque, in tale contesto, una riflessione strategica sul ruolo che il sistema postale e in particolare l'infrastruttura materiale, tecnologica e umana dell'operatore incaricato del servizio universale possono svolgere attivamente per il piano di digitalizzazione del Paese.

Le diverse dinamiche e le leve di intervento vanno azionate all'interno di un disegno unitario e coerente, tenendo conto delle caratteristiche proprie del mercato postale, delle peculiarità delle sue dinamiche concorrenziali e delle esigenze di interesse collettivo che si vogliono soddisfare. E ad analogo impegno vanno chiamate, naturalmente nell'ambito delle diverse e specifiche competenze istituzionali.

Gruppo di ricerca: Giulio Napolitano (coordinatore), Maria Stella Bonomi, Monia Impinna, Alessandra Miraglia, Giorgio Mocavini.

Pubblicazione: *La regolazione del settore postale nell'era digitale*, a cura di G. Napolitano, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2015.

3.3.8 Le società a partecipazione statale

La ricerca ha avuto l'obiettivo di indagare l'universo delle società pubbliche partecipate dall'amministrazione centrale per comprendere in modo attento questa realtà. Rispetto al confronto internazionale le società partecipate da soggetti pubblici sono una costante, ma nell'economia italiana si registrano ancora dimensioni rilevanti. Pur essendovi frequenti tendenze alla privatizzazione, si tratta di una realtà stabile, dotata di regole peculiari. Il quadro giuridico di riferimento è composto da una congerie di disposi-

zioni speciali che si intrecciano con la disciplina codicistica di carattere generale. Al fine di fornire un contributo organico al dibattito su tale tema, il rapporto Irpa analizza, innanzitutto, le dimensioni del fenomeno: quali e quante sono le società pubbliche e chi detiene le partecipazioni, distinguendo tra società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, società partecipate da altri ministeri e società partecipate, a loro volta, da altre società pubbliche.

Oggetto d'esame sono anche i vincoli che gravano sulla proprietà delle azioni e l'analisi dell'attività per discernere i soggetti che svolgono attività d'impresa e operano sul mercato da quelle preposte a funzioni amministrative. In secondo luogo, è approfondito il regime giuridico speciale delle partecipate statali, con riguardo alla gestione societaria (personale e contratti), ai controlli e alla responsabilità degli amministratori, ai particolari poteri dello Stato azionista esercitati mediante il «golden power». In terzo luogo, è indagato il rapporto tra società partecipate e finanza pubblica, relativamente ai vincoli derivanti dalle norme sulla spesa e ai divieti di costituzione di nuove società. Si pensi al numero massimo di componenti dei consigli di amministrazione e al regime dei compensi, ai programmi per la dismissione delle partecipazioni azionarie. È oggi il contenimento della spesa il principale limite agli interventi dello Stato imprenditore. Infine, è oggetto di approfondimento il ruolo della Cassa depositi e prestiti e del suo modello di *governance*. Sono prese in esame le partecipazioni strutturalmente strategiche e le partecipazioni strumentali alla promozione dello sviluppo e al sostegno dell'economia, nonché le acquisizioni del Fondo strategico italiano, al fine di comprendere se possano ritenersi un tentativo di "nuova" politica industriale.

Gruppo di ricerca: Marco Macchia (coordinatore), Andrea Averardi, Davide Colaccino, Susanna Screpanti.

Pubblicazione: *Le società a partecipazione statale*, a cura di M. Macchia, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2015.

3.3.9 La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato

Lo studio ha ad oggetto la c.d. "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, espressione generalmente utilizzata nel linguaggio corrente per indicare l'apposizione di un bollino da parte del Ragioniere generale dello Stato su determinati atti normativi adottati a livello nazionale. Né la Costituzione, né la legge, né altra fonte contiene riferimenti a una tale espressione. Soltanto pochi addetti ai lavori conoscono esattamente in cosa consiste e come funziona questa pratica, mentre quasi nessuno ha mai dedicato uno specifico approfondimento scientifico ai caratteri e al valore di una tale attività. Del resto, la bollinatura è soltanto un termine tecnico, tramandato da generazioni di impiegati pubblici succedutesi negli uffici di via XX Settembre, da tempi ormai imprevedibili.

Muovendo dall'alone di "mistero" che circonda la definizione e la pratica della "bollinatura", l'indagine, svolta anche "sul campo", intende approfondire le origini e il significato profondo di tale prassi. A tale fine, è necessario partire da molto lontano, collegandosi all'evoluzione storica del ruolo della Ragioneria generale dello Stato, a partire dalla sua istituzione nel 1869, e alla contestuale affermazione del principio generale della copertura finanziaria delle leggi di spesa. L'indagine, quindi, analizza l'evoluzione della disciplina, identificando i parametri tecnici sulla base dei quali viene svolta tale attività, ricostruendo analiticamente le singole fasi della procedura, evidenziando gli effetti giuridici derivanti dalla stessa. Segue l'analisi dell'efficacia della bollinatura, valutata alla luce dei principali controlli svolti. Infine, l'indagine si interroga sul valore della bollinatura nel sistema amministrativo italiano, riportando alcune riflessioni conclusive.

Gruppo di ricerca: Elisa D'Alterio.

Pubblicazione: *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, di E. D'Alterio, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2017.

3.3.10 L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto

Dal dicembre 2016 anche in Italia, come in molte altre democrazie liberali, chiunque può accedere ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni senza dover dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. Con l'introduzione di questo principio di "vera" accessibilità totale, il c.d. modello Foia (*Freedom of information act*) è stato trapiantato in Italia, riallineando il nostro ordinamento allo standard europeo e internazionale.

La recente esperienza italiana in materia di accesso civico generalizzato è posta a raffronto con l'esperienza di altri sette ordinamenti nazionali (Canada, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti e Svezia) e dell'Unione europea. L'analisi della legislazione sull'accesso e sulla sua attuazione in quegli ordinamenti consente di valutare la disciplina italiana nella giusta prospettiva e di evidenziare i principali tratti distintivi e quelli problematici dell'esperienza italiana. Il primo riguarda l'aspetto temporale e mostra il ritardo con cui l'Italia si è uniformata alla tendenza descritta. Un secondo tratto dell'esperienza italiana riguarda il valore assegnato al principio della trasparenza amministrativa: in generale, in vari ordinamenti occidentali si assiste a una sorta di processo di "costituzionalizzazione" del *right to know*, ma tale processo in Italia appare in mezzo al guado. Il terzo aspetto concerne una peculiarità tutta italiana, rappresentata dalla stratificazione delle diverse tipologie di accesso, che acuisce l'incertezza e il rischio che il regime dell'accesso sia rimesso alle scelte delle singole amministrazioni. Un quarto problema italiano riguarda l'ambito delle eccezioni alla regola dell'accesso, ma, diversamente da quanto alcuni ritengono, esso non attiene alla loro formulazione legislativa, mutuata dal regolamento n. 1049 del 2001 dell'Unione europea e corrispondente allo standard degli altri ordinamenti europei, bensì alla loro applicazione amministrativa. Un quinto aspetto problematico emerge dalla comparazione: l'elevato grado di frammentazione funzionale che connota la fase di attuazione della normativa italiana, con quattro autorità diverse chiamate a dare esecuzione alla normativa.

I contributi della ricerca dimostrano che questa disciplina richiede adempimenti complessi, amministrazioni efficienti, giudici disposti a sganciarsi dai tradizionali modelli di tutela e ad abbandonare principi che il legislatore ha voluto superare. È dalla capacità delle une e degli altri di aderirvi e farlo proprio che dipenderanno le fortune della disciplina italiana sull'accesso civico generalizzato.

Gruppo di ricerca: Bernardo Giorgio Mattarella e Mario Savino (*coordinatori*), Francesco Giovanni Albisinni, Lorenzo Carbonara, Bruno Carotti, Elisa D'Alte-rio, Giulia Dimitrio, Mario Filice, Alfredo Moliterni, Ippolito Piazza, Giuseppe Sciascia.

Pubblicazione: *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, a cura di B.G. Mattarella e M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, 2018.

3.4 Gli osservatori

Nell'ottica di promuovere e svolgere le ricerche su basi empiriche, l'Irpa finanzia l'attività dell'Osservatorio di analisi di impatto della regolazione e dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni. Nel 2019 si è aggiunto un Osservatorio sullo Stato Digitale, concepito al fine di analizzare le importanti trasformazioni in atto sul piano dell'innovazione.

3.4.1 L'Osservatorio sullo Stato digitale

Ideato nel 2019 da Luisa Torchia con Bruno Carotti, Marco Macchia e Gianluca Sgueo, l'Osservatorio mira all'analisi di un tema attualissimo, quale l'uso delle tecnologie da parte delle amministrazioni e l'impatto di queste sui rapporti con i cittadini, in termini di prestazioni e di giustizia.

Il dibattito sulla diffusione della tecnologia e dei suoi effetti si va sviluppando in tutti i paesi e ha ad oggetto molti profili diversi, dal ruolo delle piattaforme nella vita sociale e politica agli inediti problemi posti dalla tutela della *privacy* sulle medesime piattaforme, dall'utilizzo dei *big data* per costruire meccanismi di decisione e di giudizio alla attivazione

di nuovi meccanismi di partecipazione. È facile prevedere che l'"incontro" fra tecnologia e diritto si svilupperà sempre più nel futuro prossimo e porterà sia alla estensione a territori nuovi di strumenti e regole già esistenti, sia allo sviluppo di nuove regole e nuovi strumenti.

L'Osservatorio raccoglie contributi in materia e contiene approfondimenti, commenti e recensioni su materiali relativi al rapporto tra il diritto, specialmente il diritto pubblico e il diritto amministrativo, e l'evoluzione digitale.

L'Osservatorio è coordinato da Luisa Torchia, Gianluca Sgueo, Bruno Carotti e Marco Macchia.

Il Comitato di Redazione è composto da Bruno Carotti, Paolo Clarizia e Valerio Bontempi. La redazione *web* è coordinata da Giuseppe Sciascia, con il supporto di Camilla Ramotti, Marianna Mazzarella e Patrizio Rubecchini. I partecipanti sono, oltre ai ricercatori menzionati, Andrea Averardi, Benedetta Barmann, Sveva Del Gatto, Giulio Vesperini.

I post sono concepiti con un approccio fruibile e orientato alle prassi più comuni, anche di Paesi; sono volti a temi di stringente attualità, così inserendosi nell'ampio filone del dibattito pubblico dell'Irpa. I materiali sono pubblicati su una apposita sezione del sito dell'Istituto e diffusi attraverso i principali *social network* (Facebook, Twitter, LinkedIn).

3.4.2 L'Osservatorio di analisi d'impatto della regolazione (Osservatorio Air)

L'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione (Osservatorio Air) è nato nel 2009 sulla base di una convenzione stipulata tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope". La convenzione tra i due atenei è stata rinnovata nel 2016. A partire dal 2013 l'Osservatorio si è costituito in associazione e nel 2016 esso è entrato a far parte dell'*International Institute of Administrative Sciences* (Iias). L'obiettivo dell'Osservatorio è quello di esaminare, con cadenza periodica, le tematiche della qualità della regolazio-

ne, con particolare riferimento all'impiego dell'analisi di impatto della regolazione (Air) e della verifica di impatto della regolazione (Vir) da parte delle amministrazioni italiane. L'esperienza italiana viene indagata in prospettiva comparata prestando particolare attenzione all'evoluzione dell'agenda europea in materia di qualità della regolazione. Dal 2011 è istituita una selezione per individuare le migliori tesi di laurea magistrale aventi ad oggetto gli strumenti per valutare gli effetti della regolazione, con particolare riguardo all'Air, alla Vir nonché alle procedure di *notice and comment* associate ad atti di regolazione. Le tesi selezionate sono pubblicate sul sito internet dell'Osservatorio. A partire dal 2014 l'Osservatorio cura la pubblicazione di un *Annuario* e, ora, cura una *Rassegna trimestrale* sottoscritta dalle principali autorità indipendenti di regolazione, i cui contributi sono sottoposti alla valutazione preventiva di un comitato di *referee*.

L'Osservatorio è dotato di un Comitato scientifico presieduto dal Claudio Radaelli (*University College London*) e composto anche da esperti internazionali. Tra le varie attività, a partire dal 2017 il Comitato scientifico cura l'organizzazione di *workshop* annuali dedicati alla discussione dei temi più attuali della ricerca in materia di qualità della regolazione. L'Osservatorio, oltre a un proprio sito (www.osservatorioair.it), dispone di profili social su *Twitter* e *Facebook*.

3.4.3 L'Osservatorio sulle esternalizzazioni

L'Osservatorio sulle esternalizzazioni, che ha operato fino al 2013, era finalizzato a monitorare e analizzare le esperienze in atto ai diversi livelli di governo, evidenziandone peculiarità e criticità, anche mediante lo studio delle esperienze straniere. Infine, attraverso l'Osservatorio si è inteso offrire un significativo supporto alle amministrazioni nella scelta di esternalizzare alcune attività o la gestione di alcuni servizi.

L'attività dell'Osservatorio si è sviluppata in tre ambiti principali: 1) le attività di ricerca e studio sui processi di esternalizzazione in atto nel nostro ordinamento e in altri Paesi, curando ricerche su aree tematiche differenziate; 2) l'organizzazione di eventi annuali (convegni, seminari, conferenze); 3)

la comunicazione e la diffusione delle esperienze, ora confluite nell'Irpa "*umbrella*". Dal 2007 al 2011, l'Osservatorio ha altresì elaborato un Rapporto sulle esternalizzazioni nelle pubbliche amministrazioni. I riferimenti e i contenuti sono riportati all'interno delle pubblicazioni dell'Irpa (infra, Cap. 6). All'Osservatorio hanno partecipato: D. Agus, A. Albanesi, M. Calaresu, E. D'Alte-rio, M. De Rosa, F. Di Cristina, E. Di Loreto, C. Lacava, L. Fossile, A. Fortini, P. Manzione, C. Mari, G. Mazzantini, G. Oliva, C. Pavarini, I. Pucci, S. Simone, L. Zanarini.

I materiali dell'Osservatorio sono stati integralmente inseriti all'interno del sito dell'Irpa da Bruno Carotti, a fini di conservazione e possibile futuro riuso.

3.5 Le Irpa Lectures

All'inizio del 2011 l'Irpa ha dato avvio ad una serie di incontri annuali in cui studiosi stranieri di fama internazionale presentano e discutono i loro lavori di maggior rilievo. Nel primo incontro, Bruce Ackerman, dell'Università di Yale, ha illustrato i recenti sviluppi dell'organizzazione e delle prassi costituzionali degli Stati Uniti d'America, oggetto del suo ultimo libro *The Decline and Fall of the American Republic* (Harvard UP, 2010). Quindi, Martin Loughlin (London School of Economics), ha parlato dell'ordinamento inglese discutendo sui volumi *Foundations of Public Law* (OUP, 2010) e *The Twilight of Constitutionalism?*, in curatela con P. Dobner (OUP, 2010).

Nel 2012, Jean Bernard Auby (Science Po, Paris), ha trattato il tema La città come futuro del diritto pubblico. Nel 2013 si sono tenute tre *lectures*: J.H.H. Weiler (NYU University School of Law), ha parlato de *Il metodo del diritto pubblico comparato*; Jane B. Stewart e Richard B. Stewart hanno analizzato il tema *Nuclear Waste: The US Experience on Addressing a Worldwide Problem*; Armin von Bogdandy è intervenuto sul tema La scienza giuspubblicistica nello spazio giuridico europeo: sfide e prospettive. Nel 2014, J.A. Robinson (Harvard University), ha trattato l'argomento *Why Nations Fail?*. Nel 2015, Eyal Benvenisti (Tel Aviv University), ha discusso *The law of global governance*, Eberhard Schmidt-Aßmann ha trattato la *Doctrinal scholarship and practical*

jurisprudence in modern administrative law, mentre Jerry L. Mashaw, infine, ha presentato il volume *Creating the Administrative Constitution. The Lost One Hundred Years of American Administrative Law*.

3.6 Gli Irpa Lunch

Gli Irpa Lunch sono incontri mensili dedicati alla discussione e all'approfondimento dei temi di ricerca che impegnano i soci dell'Istituto, hanno luogo generalmente all'ora di pranzo. La partecipazione a questi incontri avviene su specifico invito ed è estesa, oltre che ai soci, ai collaboratori dell'Istituto. L'obiettivo è duplice: per un verso, garantire all'Istituto una periodica occasione di riunione e valutazione del lavoro individuale e collettivo svolto dai singoli soci e dai gruppi; per l'altro offrire a questi ultimi l'opportunità di un confronto sui problemi, sui metodi e sui risultati non definitivi di ricerche ancora in corso, e di ricevere suggerimenti, commenti e indicazioni utili a sviluppare e migliorare il lavoro. La trattazione delle caratteristiche e dei risultati delle ricerche è organizzata da ciascun relatore, il quale provvede a fornire i partecipanti di un riepilogo espositivo e dei materiali utili alla discussione e all'approfondimento del tema.

Nel 2009 gli Irpa Lunch sono stati dedicati alla discussione delle ricerche condotte da Giulio Napolitano ("La crisi economica e l'intervento degli Stati"), Valentina Volpe ("Exporting Democracy"), Gianluca Sgueo ("From Networks, Through Networks, Beyond Networks"), Benedetto Cimino ("Mutuo riconoscimento e norme tecniche"), Elisabetta Morlino ("Gli appalti delle organizzazioni internazionali"), Elisa D'Alterio ("La «judicial comity»"), Luigi Fiorentino ("Verso un nuovo modello di contabilità pubblica"). Nel 2010, hanno discusso Lorenzo Casini ("Ordinamenti sportivi e sistemi amministrativi globali"), Martina Conticelli ("Privato e pubblico in Sanità"), Sveva Del Gatto ("Il metodo aperto di coordinamento"), Maurizia De Bellis ("La regolazione globale dei mercati finanziari"), Marco Macchia ("Il controllo nazionale

e internazionale sull'illegittimità derivante da violazione di norme europee e globali"), Aldo Sandulli ("La scienza del diritto amministrativo in Italia"), Mario Savino ("Ordine pubblico e libertà degli stranieri"). Nel 2011, hanno presentato la propria indagine Alessandro Natalini ("Il «Performance Management» nel Regno Unito"), Hilde Caroli Casavola ("La globalizzazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni"), Edoardo Chiti ("L'amministrazione della chiesa cattolica romana: un'introduzione"), Mario Pilade Chiti ("Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona"), Benedetto Brancoli Busdraghi ("Intervento pubblico e concorrenza nella costruzione delle reti di comunicazione elettronica di prossima generazione") e Sabino Casese ("Fare l'Italia per costituirla poi. Le continuità dello Stato"), Elisa D'Alterio, Bruno Carotti e Tiziana Testoni ("La qualità dei servizi pubblici"). Nel 2012, sono intervenuti Matteo Gnes ("I privilegi dello Stato debitore"), Bernardo Giorgio Mattarella ("La regolazione dei giochi e delle scommesse"), e si è tenuta una discussione comune sia sul bando europeo "Delegating State", che sui progetti Irpa-Sspa relativi a tre ricerche in tema di politica e amministrazione, procedimento amministrativo e controlli. Nel 2013, Richard B. Stewart ha discusso il libro di Jerry Mashaw, "Creating the Administrative Law Constitution: the Lost One Hundred Years of American Administrative Law". Nel 2014, hanno presentato temi di ricerca Martina de Lucia ("Il ruolo del G20 nella governance economica globale") e Lorenzo Saltari, con Andrea Altieri, Bruno Carotti, Martina Conticelli, Fabio Di Cristina, Chiara Di Seri, A. Tonetti ("La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni"). Nel 2015, sono intervenuti Guido Melis ("Fare lo Stato per fare gli italiani"), Lorenzo Casini, Marco Macchia, Lorenzo Saltari ("Venti anni di politica e amministrazione in Italia"), Carlo Cottarelli ("La lista della spesa"). Nel 2016, Luigi Fiorentino ("La riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla luce della riforma Madia"), Marco Pacini

("Il coordinamento pubblico. Temi e problemi"), Lorenzo Saltari e Alessandra Salvato ("Verso una disciplina del procedimento amministrativo europeo?"), Mario Savino ("La crisi dei migranti tra Italia e Unione europea"), Gianluca Sgueo, "Le strategie di gamification dei regolatori globali"), Ko-standin Peci ("Diritti procedurali e abuso di posizione dominante"), Andrea Averardi, Luca Natalucci, Nicola Posteraro, Valerio Turchini ("La rappresentanza degli interessi"), Elisabetta Morlino ("Amministrare l'ambiente"). Nel 2017, hanno presentato i propri lavori Flaminia Ielo ("Il governo delle società a partecipazione statale"), Benedetta Barmann ("I procedimenti sanzionatori nei mercati finanziari"), Monia Impinna ("La lotta al climate change: il modello europeo e quello statunitense a confronto"), Andrea Averardi, Fabio Di Cristina e Susanna Screpanti ("Lo Stato promotore"), Maurizia De Bellis ("Le ispezioni amministrative"). Nel 2018, infine, Giorgio Mocavini ("Il prezzo del consenso. Il ruolo delle compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio"), Maria Stella Bonomi ("La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali"), Sveva Del Gatto ("Potere pubblico e iniziativa di impresa"), i limiti pubblicistici all'attività di impresa), Lorenzo Carbonara ("La ricerca del consenso sulle opere di rilevante impatto ambientale. Analisi comparata").

3.7 Il ritiro annuale

Dal 2011 l'Irpa organizza un incontro annuale riservato ai soci della durata di due giorni dedicato alla discussione di un tema scientifico o di attualità. Il primo di tali incontri si è svolto nei giorni 14 e 15 ottobre di quell'anno, presso il monastero dei Benedettini a Subiaco, e sono stati oggetto di discussione i temi dello studio del diritto amministrativo, del federalismo e l'organizzazione centrale dello Stato, le società e i servizi pubblici locali dopo il referendum, e l'intervento pubblico dopo la crisi del 2009. Il secondo incontro si è tenuto il 12 e 13 ottobre 2012, ancora una volta presso il monastero dei Benedettini a Subiaco e si è parlato di diritto come scienza sociale, democrazia, ruolo del Ministero dell'economia nel processo decisionale governativo. Dal 2013 (18 e 19

ottobre) gli incontri si tengono a Sutri, presso il Golf Nazionale; in quell'anno, si è discusso di giustizia amministrativa. Nel 2014 (24 e 25 ottobre), si è parlato di riforma delle pubbliche amministrazioni e dei poteri locali in Italia e in Francia, ed è stato discusso il lavoro di Guido Calabresi. Nel 2015 (23 e 24 ottobre), si è discusso sul futuro dell'Istituto, dei risultati del seminario "Public law in an uncertain world" e dell'assetto delle città. Nel 2016 (21 e 22 ottobre), si è discusso di crisi di legittimazione dello stato amministrativo negli Stati Uniti, di amministrazione europea, dirigenza amministrativa e regime delle concessioni. Nel 2017 (20 e 21 ottobre), di Intelligenza artificiale e istituzioni, dell'amministrazione statunitense, dell'organizzazione e funzionamento della Presidenza del Consiglio, della 'nuova' conferenza di servizi alla prova della prima attuazione. Nel 2018 (19 e 20 ottobre), si è trattato di evoluzione dell'amministrazione presidenziale e trasformazioni del diritto amministrativo negli Stati Uniti, di crisi della democrazia e diffusione del populismo in Europa, di pubblica amministrazione in Italia ai tempi del populismo, di intervento pubblico, nazionalizzazione, revisione unilaterale delle concessioni, retorica dei beni pubblici e di riforme amministrative in materia di pubblico impiego. Nel 2019 (22 e 23 ottobre), il tema della digitalizzazione e delle sfide delle amministrazioni pubbliche e di riforma della scuola. Per il 2020 l'incontro è stato rinviato a causa della pandemia.

**Le attività didattiche
e la formazione
dei giovani ricercatori**

4. Le attività didattiche e la formazione dei giovani ricercatori

4.1 Conoscere per diffondere

Le attività di formazione costituiscono uno degli obiettivi principali dell'Istituto, da sempre impegnato a diffondere le conoscenze di settore, il metodo di ricerca, i risultati raggiunti, con uno sguardo alla preparazione delle fasce più giovani di ricercatori e studiosi. Di seguito sono riportate le principali attività riconducibili a quest'area.

4.2 I seminari annuali

Sabino Cassese ha svolto, dal 2007 al 2010, tre cicli di seminari finalizzati ad illustrare le più rilevanti trasformazioni del diritto amministrativo globale, europeo e nazionale. La partecipazione ai seminari è stata garantita ad un pubblico eterogeneo ed ha impegnato a discutere di materiali precedentemente assegnati, specialmente di natura giurisprudenziale e casistica. Nel 2007, il tema degli incontri *"La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche"* è originato dalla constatazione che le norme sulle principali decisioni pubbliche delle democrazie contengono specifici istituti di partecipazione dei privati che determinano la rinuncia, da parte dell'amministrazione, all'esclusività dei suoi poteri ed il corretto bilanciamento delle esigenze di efficacia, autoritarietà e giustizia della *"puissance publique"*. I seminari sono stati dedicati all'esame di alcuni modelli statali di partecipazione (Francia, Stati Uniti, Regno Unito), di uno sovranazionale (Unione Europea) e di determinati *global regulatory regimes*. Nel 2008, il ciclo di seminari, intitolato *"Quando gli ordinamenti giuridici si scontrano. Dal dialogo alla cooperazione tra i giudici"*, ha evidenziato alcune tendenze del diritto globale. La diluizione della sovranità statale ed il pluralismo dei pubblici poteri, così come la sovrapposizione a quello nazionale di più ordinamenti ultrastatali, determinano la necessità per gli Stati di affrontare problemi i cui effetti sono spesso globali. Le lezioni han-

no approfondito in che misura le Corti contribuiscono all'emersione di sistemi più o meno stabili di collegamento o rinvio tra di esse. Nel 2010, i seminari sul tema *"In nome del popolo o della Costituzione?"* hanno avuto ad oggetto un aspetto fondamentale del moderno costituzionalismo, ossia l'affermazione e lo sviluppo delle Corti costituzionali. Lo sviluppo della giustizia costituzionale è stato indagato sotto molteplici aspetti, dal peso crescente delle Corti costituzionali alla moderna configurazione della giustizia costituzionale, fino all'analisi di casi paradigmatici.

4.3 Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada)

Il corso di aggiornamento in diritto amministrativo (Cada) è un vero e proprio *training course*, strutturato in modo da offrire ai partecipanti la possibilità di perfezionare o aggiornare la conoscenza del diritto e delle scienze amministrative. Finora si sono tenute tre edizioni. La prima edizione, tenutasi nel 2008, ha avuto ad oggetto le riforme dell'organizzazione amministrativa (Claudio Franchini), le autorità indipendenti (Mario Savino), l'accesso ai documenti amministrativi (Bernardo G. Mattarella), le comunicazioni elettroniche (Lorenzo Saltari), i controlli sull'amministrazione (Gaetano D'Auria), le esternalizzazioni (Luigi Fiorentino), la disciplina dei contratti pubblici (Angelo Mari), l'integrazione amministrativa europea (Edoardo Chiti), i servizi pubblici (Giulio Napolitano), la finanza pubblica a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (Rita Perez), i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali (Giulio Vesperini), la dirigenza ed il sistema dello *spoils system* (Stefano Battini), il diritto amministrativo e la Cedu (Giacinto della Cananea). La seconda edizione, del 2009, ampliata quanto a modalità di ingresso e tecnica di insegnamento, è stata costruita in sette moduli, per un totale di quaranta ore complessive. Il primo ha avuto ad oggetto gli interventi in materia di organizzazione amministrativa (Hilde Carli Casavola), le Regioni ed enti locali

(Giulio Vesperini), il "pacchetto Brunetta" ed il personale (Stefano Battini). Il secondo modulo ha affrontato i temi del federalismo fiscale (Rita Perez) e delle misure per fronteggiare la crisi finanziaria (Giulio Napolitano). Il terzo ha riguardato l'attività ed il procedimento (Bernardo G. Mattarella), il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa (Aldo Sandulli), i rapporti tra diritto amministrativo nazionale e sovranazionale (Marco Macchia), i poteri di urgenza (Matteo Gnes). Il quarto modulo ha avuto ad oggetto l'attività contrattuale della pubblica amministrazione (Elisa D'Alterio), le fonti in materia di contratti pubblici (Giacinto della Cananea), le esternalizzazioni (Luigi Fiorentino). Il quinto ha trattato la responsabilità (Luisa Torchia) e i controlli (cons. Gaetano D'Auria). Il sesto modulo è stato dedicato ai beni culturali (Lorenzo Casini), all'organizzazione universitaria (Angelo Mari), all'Agcm (Diego Agus), alle comunicazioni elettroniche (Lorenzo Saltari). Il settimo e ultimo modulo ha affrontato la regolazione globale dei mercati finanziari (Maurizia De Bellis) e la lotta al terrorismo (Mario Savino). La terza edizione si è tenuta nel 2016 ed è stata dedicata all'analisi della riforma della pubblica amministrazione, realizzata attraverso la legge delega n. 124/2015. In questo caso, si è seguita la strada di un vero e proprio corso di formazione, con iscritti ammessi a partecipare e la necessità di una quota di iscrizione. I sette incontri, tenuti presso l'Istituto Luigi Sturzo in Roma, hanno trattato la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni in Italia e all'estero (Bernardo G. Mattarella e Giulio Napolitano, 16 maggio), la semplificazione e nuovi strumenti normativi - Scia, silenzio assenso, conferenza di servizi (Giulio Vesperini e Alessandro Natalini, 23 maggio), la digitalizzazione della pa e la cittadinanza digitale (Bruno Carotti, 6 giugno), la riforma della dirigenza e del pubblico impiego (Stefano Battini, 20 giugno), la trasparenza e l'accesso (Mario Savino, 7 luglio), le società a partecipazione pubblica (Marco Macchia, 11 luglio), i servizi pubblici locali di interesse economico generale (Giuliano Fonderico, 14 luglio). Il calendario e il resoconto delle lezioni, nonché i materiali utilizzati, sono stati inseriti (in forma pro-

tetta), sul sito web, all'indirizzo www.lrpa.eu/cada-iii-2016/.

4.4 I Workshops

L'Irpa ha organizzato, tra il 2009 ed il 2010, quattro seminari di aggiornamento (*Workshop*) sugli aspetti di maggior rilievo del diritto amministrativo. I seminari hanno esaminato, in un'unica giornata di studio scandita da intervalli di circa trenta minuti, gli interventi di riforma, nonché le ultime pronunce giurisprudenziali sui vari temi rilevanti. I seminari, similmente al Cada, sono stati aperti a docenti, avvocati, cultori della materia, dottorandi, studiosi ed esperti, funzionari pubblici, a cui è stata chiesta la corresponsione di una quota di partecipazione, variabile a seconda che avessero già partecipato a precedenti iniziative formative dell'Istituto. Ogni seminario è stato accreditato presso l'Ordine degli Avvocati di Roma al fine del rilascio di crediti valevoli per la formazione professionale continua. I relatori degli incontri sono stati docenti e funzionari pubblici, alcuni dei quali soci dell'Istituto, o esperti dei temi di volta in volta trattati. Prima di ogni incontro è stato distribuito un programma delle lezioni, nonché del materiale didattico, e ad ogni incontro è seguito un dibattito tra i relatori ed i partecipanti.

Il primo *Workshop* (6 ottobre 2009) ha riguardato le modifiche apportate alla disciplina del procedimento amministrativo. Sono state valutate l'evoluzione della disciplina del procedimento (Aldo Sandulli), la disciplina del procedimento in rapporto a Regioni ed enti locali (Giulio Vesperini), le novità in tema di attività consultiva (Bernardo Argiolas), le semplificazioni in materia di conferenza di servizi (Tommaso Di Nitto), le semplificazioni ed i nuovi limiti in tema di dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso (Sveva del Gatto), le semplificazioni settoriali (Alessandro Natalini).

Il secondo *Workshop* (6 novembre 2009) è stato dedicato all'esame dell'impatto sulla disciplina del pubblico impiego del decreto attuativo della c.d. "legge Brunetta", con particolare riferimento alle conseguenze organizzative delle riforme, nonché a quelle sulla tutela giurisdizionale. Argomenti delle lezioni del seminario sono stati il sistema

delle fonti del pubblico impiego (Gaetano D'Auria), la disciplina della contrattazione collettiva e delle relazioni sindacali (Valerio Talamo), la disciplina delle progressioni professionali e della retribuzione incentivante (Benedetto Cimino), la disciplina della dirigenza pubblica (Stefano Battini), la responsabilità disciplinare (Bernardo G. Mattarella).

Il terzo *Workshop* (1 dicembre 2009) ha affrontato una delle più recenti riforme dei servizi pubblici locali. Il seminario è stato diviso in due distinte sezioni. Nella prima, è stata esaminata la disciplina generale dei servizi pubblici, con particolare riguardo alla sua evoluzione (Giulio Napolitano), alle modalità di affidamento, alle deroghe e ai regimi transitori (Giuseppe Piperata), all'*in house* e al nuovo ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Luigi Fiorentino), alle cessioni di quote e ai vincoli all'attività delle società affidatarie (Marco Dugato). Nella seconda, si è dato conto dell'ambito di applicazione della disciplina dei servizi pubblici e delle discipline speciali: acqua e rifiuti (Jacopo Bercelli), energia (Paolo Cirielli), trasporti (Lorenzo Saltari).

Il quarto *Workshop* (3 marzo 2010) ha seguito di poco la conclusione dei lavori della Commissione di esperti costituita presso il Consiglio di Stato per predisporre lo schema di *Codice del processo amministrativo*. Alcuni dei componenti della Commissione sono stati chiamati a relazionare su alcuni temi specifici. Tra questi, Luisa Torchia ha introdotto le tematiche del seminario, Alessandro Pajno ha trattato dei principi generali e delle ragioni della codificazione del processo amministrativo, Filippo Patroni Griffi ha affrontato i temi dell'efficienza e dell'effettività del processo amministrativo riformato, Marcello Clarich ha richiamato la disciplina delle azioni. Infine, Mario Pilade Chiti è intervenuto sulla disciplina delle impugnazioni nel processo amministrativo.

4.5 Il corso di formazione per il personale degli uffici di staff

L'Istituto ha collaborato con la Libera

Università Maria SS. Assunta (Lumsa) di Roma all'organizzazione di un ciclo formativo di lezioni rivolto al personale direttivo degli uffici di diretta collaborazione. Il corso, coordinato da Giulio Vesperini per l'Irpa, si è svolto tra i mesi di ottobre e novembre 2009.

4.6 Le borse di studio

L'Irpa mira alla formazione avanzata dei giovani studiosi più capaci. A tal fine, l'Istituto bandisce borse di studio annuali per compiere ricerche a tempo pieno in diritto amministrativo e scienze amministrative. Le borse sono finanziate da soggetti privati e permettono a giovani studiosi di perfezionarsi e di svolgere attività di ricerca in vista di una possibile pubblicazione a carattere scientifico. L'assegnazione delle borse segue criteri di trasparenza e di merito: una commissione appositamente costituita valuta i titoli di studio, le esperienze maturate, la conoscenza di una o più lingue straniere, le pubblicazioni e la partecipazione ad attività di ricerca.

L'Istituto ha bandito ed assegnato, dal 2006 al 2019, otto borse di studio. Si segnala, tra queste, quella bandita nel 2013, dedicata alla memoria di Elisabetta Diamanti, studiosa di diritto amministrativo e dottore di ricerca, che ha svolto le sue attività di ricerca negli anni Novanta presso la cattedra di diritto amministrativo del Professor Sabino Cassese nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza.

05

Le relazioni con la comunità scientifica

5. Le relazioni con la comunità scientifica

5.1 I rapporti con le università e con altre istituzioni italiane e internazionali

L'Irpa intrattiene stabili rapporti di collaborazione con la *New York University School of Law* (in particolare, con l'*Institute of International Law and Justice* - Ilij, con l'*Hauser Global Law School Program* e con l'*Institut d'études politiques de Paris* (Sciences Po, soprattutto con la *Chaire Mutations de L'Action Publique et du Droit Public*, Madp). Si aggiungono le collaborazioni con l'*Asia Link Project on Public Procurement* e l'*European Public Law Organization* (Epl). Tali rapporti consistono in progetti di ricerca d'interesse comune, in incontri periodici, cicli di lezioni e seminari.

Tra le istituzioni italiane, l'Irpa collabora con vari istituti pubblici e fondazioni private, fra cui la Banca d'Italia, la Compagnia San Paolo, la Fondazione Adriano Olivetti, la Fondazione Vodafone Italia, la Fondazione Cariplo, la Fondazione di Venezia e quelle del Monte dei Paschi di Siena, del Monte di Bologna e Ravenna, e della Cassa di risparmio di Alessandria.

5.2 Conferenze e convegni

Dalla sua istituzione l'Irpa ha organizzato numerosissimi incontri, a partire dai primi seminari dedicati a *The Effects of Globalization on Domestic Law* e *La scienza del diritto amministrativo in Italia nella seconda metà del XX secolo*. Numerose le ricerche - e i loro prodotti - presentati, da *La globalizzazione dei beni culturali* (14 giugno 2011), a *La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni* (23 ottobre 2014), fino a *Il Big Bang della trasparenza* (23 giugno 2015).

Da segnalare il Convegno del 20 ottobre 2015, destinato a celebrare gli 80 anni del Maestro, all'Università di Roma Tre, in un convegno intitolato "*Il mondo nuovo del diritto*", organizzato dall'ateneo romano insieme con le università di Tor Vergata, La Tuscia di Viterbo e Suor Orsola Benincasa di Napoli e con l'Irpa. Si

aggiungono "*I nodi della pubblica amministrazione*" (5 maggio 2016), la "*Prima Conferenza sull'anno nuovo del diritto*" (6 febbraio 2017), la presentazione del volume "*La Svolta*" (21 febbraio 2019), "*La rappresentanza degli interessi organizzati. L'Italia corporativa oggi*" (3 aprile 2019), "*Che cosa resta della PA*" (7 maggio 2019), in presentazione di una ricerca collettiva per la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.

Il 18 febbraio 2020, presso la sede dell'Irpa, si è tenuta la presentazione del volume, frutto di una ricerca Irpa, *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni*, edito da Editoriale Scientifica e curato da Marco Macchia.

In ambito internazionale, molti gli eventi organizzati, come la conferenza "*Practical Legal Problems of International Organizations. A Global Administrative Law Perspective on Public/Private Partnerships, Accountability, and Human Rights*" (20-21 marzo 2009), il seminario "*The New Public Law in a Global (Dis)Order – A Perspective from Italy*" (New York, 19-20 settembre 2010), la conferenza "*Public law in an uncertain world*" (10 aprile 2015).

5.3 Viterbo Gal Seminars Series

Il fenomeno della globalizzazione giuridica ha determinato lo sviluppo di complesse regolazioni di settore, che spaziano dal commercio dei beni all'uso dei mari, alla protezione ambientale. L'Irpa ha contribuito in modo significativo allo sviluppo di tali studi, organizzando ogni anno il Viterbo Gal Seminar.

La serie dei seminari sul "*Global Administrative Law*" è stata volta a promuovere l'analisi e la discussione dei fenomeni emergenti e dei problemi giuridici connessi nella prospettiva del diritto amministrativo globale. È stato anche istituito un premio speciale al lavoro più apprezzato (*Premio Cassese-Stewart*).

Il Seminario si è svolto di regola in due giornate, nella prima metà di giugno, principalmente presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università della Tuscia di Viterbo, a seguito di una call

for papers. Gli incontri si sono tenuti nei giorni 10-11 giugno 2005, 9-10 giugno 2006, 15-16 giugno 2007, 13-14 giugno 2008, 12-13 giugno 2009, 11-12 giugno 2010 e 10-11 giugno 2011, 15-16 giugno 2012, 13-14 giugno 2013 e, infine, 12-13 giugno 2014.

Gli argomenti trattati sono stati i seguenti: *Global Administrative Law and Global Governance* (2005); *Accountability within the Global Context* (2006); *Participation of Private Actors in Global Administrative Law* (2007); *Global Administrative Law: From Fragmentation to Unity?* (2008); *Legality Review in the Global Administrative Space* (2009); *The Financial Crisis and the Global Regulatory Governance* (2010); *Private and Private-Public Regulation: Global Administrative Dimensions* (2011); *Indicators as a Technology of Global Governance* (2012); *Inter-Institutional Relations in Global Law and Governance* (2013); *Law and Global Governance of Development* (2014).

Nelle dieci edizioni dei *Viterbo Gal Seminars* studiosi italiani e stranieri e numerosi soci dell'Irpa hanno condiviso l'esperienza degli incontri. In particolare, vi hanno partecipato in qualità di *discussant* e di relatori, Kenneth W. Abbott, Susan Rose-Ackerman, Padideh Ala'i, Araya K. Araya, Amedeo Arena, Christiane Arndt, Dionysia-Theodora Avgerinopoulou, Tinenji Banda, Alessandra Battaglia, Stefano Battini, Mariangela Benedetti, Ayelet Berman, Alberto Biasco, Jimena Blumenkron, Clémentine Bories, Maciej Borowicz, Dario Bevilacqua, Nehal Bhuta, Qingxiu Bu, Gian Luca Burci, Bruno Carotti, Marta Cartabia, Elisabetta Cervone, Hilde Caroli Casavola, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Raphaël Chetrit, Edoardo Chiti, Mariarita Circi, Marcello Clarich, Ariel Colonos, Martina Conticelli, Sarah Dadush, Benjamin Dalle, Phillip Dann, Kevin Davis, Marta D'Auria, Mario Viola de Azevedo Cunha, Deval Desai, Steven Dewulf, Maurizia De Bellis, Franz Christian Ebert, José Angelo Estrella Faria, Tiago Fidalgo de Freitas, Georgios Dimitropoulos, Adrian Di Giovanni, Larisa Dragomir, Stéphanie Dragon, Laurence Dubin, Emma Dunlop, Nikhil Dutta, Sébastien Duyck, Treasa Dunworth, Bertrand du Marais, Sergio Fabbrini, Angelina Fisher, Knut Fournier, Edouard Froma-

geau, Carlos Iván Fuentes, Ching-Fu Lin, David Gartner, Samir R. Ghandi, Markus Glaser, Matthias Goldmann, Agnieszka Janiczuk Gorywoda, Jessica F. Greene, Marie Guimezanes, Thomas N. Hale, Swee Leng Harris, Nicole Hassoun, David T. Hofisi, Erica Hovani, Marta Infantino, Vyoma Jha, Niamh Kinchin, Benedict Kingsbury, Maciej Kisilowski, Giedre Jokubauskaite, Rui Tavares Lanceiro, Andrej Lang, Florencia D. Lebensohn, David Livshiz, Marco Macchia, Euan MacDonald, Mikael Rask Madsen, Maninder Malli, Barbara Marchetti, Rutsel S.J. Martha, Chiara Martini, Joana Mendes, Xinhao Miao, Giulio Napolitano, David Nelken, Gülen Newton, Rozen Noggellou, Chiara Orlandini, Didier Pacquée, Martins Paporinskis, Luisa Perrotti, Maria Angelica Prada Uribe, Alessandra Quarta, Michael Riegner, Peter Robson, Charles Roger, David Rossati, Martha Rutsel, Amparo Salvador, Melanie Samson, Mario Savino, Myriam Seen, Stephan Schill, Eran Shamir-Borer, Rebecca Schmidt, Gianluca Sgueo, Karen B. Sigmond, Maria Cecilia da Silva Oliveira, Richard B. Stewart, Dilianna Stoyanova, Ming-Sung Kwo, Catherine Sweetser, Eelco Szabó, Luisa Torchia, Giulio Tremonti, Zoltán Turbék, Gaby Umbach, Rene Urueña, Ventsislav Velikof, Ingo Venzke, Giulio Vesperini, Blake Y.C. Wang, Denise Teo Wei Lin, Chien-Heui Wu, Cheah Wui Ling, Michael Akomaye Yanou, David Zaring, Yinling Zhou, Asta Zokaityte.

Ulteriori informazioni su convegni, seminari e incontri di studio sui temi del diritto amministrativo globale, nonché sui *papers* pubblicati su riviste e *on line*, possono essere facilmente reperite nella sezione "Diritto globale" del sito web, alla pagina Gal Seminars.

5.4 Le visite di studiosi stranieri

Dal 2005 l'Irpa invita studiosi stranieri interessati alle attività di ricerca e di formazione promosse dall'Istituto, a trascorrere brevi periodi di soggiorno a Roma. Dal 2011, inoltre, le *Irpa Lectures* ospitano giuristi, politologi, economisti e sociologi stranieri di fama internazionale.

5.5 Gli studi dei soci Irpa presso istituzioni estere

L'impegno attivo nella ricerca comporta svolgere regolarmente i propri studi anche presso atenei stranieri e centri esteri, per un più ampio confronto sulle proprie indagini. I periodi di studio sono svolti autonomamente o nell'ambito di attività di ricerca strutturate in progetti o *fellowship*, con durata media di quattro-sei mesi.

Tra gli atenei maggiormente "visitati" dai soci e collaboratori dell'Istituto, si annoverano l'*Institut d'Etudes Politiques* di Parigi, il *Nuffield College* di Oxford (presso il quale alcuni soci sono stati *Jemolo Fellow*), il *St. John's College* di Cambridge, l'Università *Johann Wolfgang Goethe* di Francoforte, il *Max Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg, la *London School of Economics*, l'Università di Harvard, l'Università di Yale, l'Università di Princeton, l'Università della California a *Berkeley*, l'Accademia di diritto pubblico europeo presso l'Università di Atene (presso la quale alcuni soci hanno ottenuto il diploma in diritto pubblico europeo), la *New York University*, l'Università di Oxford, la *Georgetown University*, l'Università di Parigi II, l'*Interdisciplinary Center* ad Herzliya, Israele.

5.6 Icon-S

L'Irpa ha uno strettissimo legame con la Società Internazionale di Diritto Pubblico (*International Society of Public Law*, Icon-S). L'iniziativa è emersa dal Comitato editoriale dell'*International Journal of Constitutional Law* (dell'Icon), di cui fanno parte anche Sabino Cassese e Lorenzo Casini. Icon-S è stata ufficialmente lanciata in occasione di un Convegno Inaugurale che si è svolto a Firenze dal 26 al 28 giugno 2014, con la sponsorizzazione dell'Istituto Universitario Europeo e della *New York University School of Law*. Si sono svolte sessioni plenarie con relatori, commentatori e discussioni a terra su temi che riflettono lo scopo della nuova associazione. Il *format* della Conferenza inaugurale è stato replicato negli incontri

annuali tenutisi a New York (2015), Berlino (2016), Copenhagen (2017), Hong Kong (2018) e Santiago del Cile (2019). Tali eventi hanno favorito sia la crescita della Società - che conta oltre 1.000 membri attivi - sia l'istituzione di capitoli regionali e nazionali.

Icon-S dispone di un sito web, dove è anche possibile registrarsi agli eventi. Particolare attenzione è prestata al sostegno e all'incoraggiamento dei giovani studiosi. L'*Italian Chapter* dell'Associazione intende gettare un ponte tra studiosi italiani e internazionali, promuovendo l'analisi incrociata tra i diversi rami del diritto pubblico e, in particolare, tra il diritto costituzionale, amministrativo, penale, europeo e internazionale. Tra i fondatori di tale sezione, vi sono numerosi soci Irpa. L'elenco completo comprende Marta Carabia, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Marco D'Alberti, Daria de Pretis, Nicola Lupo, Giulio Napolitano, Cesare Pinelli, Nicola Selvaggi, Andrea Simoncini, Diletta Tega, Luisa Torchia. Il General Council annovera Giuliano Amato, Adelina Adinolfi, Carla Barbati, Benedetta Barbisan, Vittoria Barsotti, Stefano Battini, Roberto Bin, Mia Caielli, Donatella Campus, Beniamino Caravita, Lorenzo Casini, Sabino Cassese, Marco D'Alberti, Daria de Pretis, Giacinto della Cananea, Mariavaleria del Tufo, Chiara Favilli, Carlo Fusaro, Michele Graziadei, Tania Groppi, Elisabetta Lamarque, Massimo Luciani, Luca Luparia, Nicola Lupo, Barbara Marchetti, Roberto Mastroianni, Bernardo Giorgio Mattarella, Antonella Meniconi, Andrea Morrone, Stefania Ninatti, Irene Papa, Cesare Pinelli, Oreste Pollicino, Nicola Selvaggi, Paola Severino, Gaetano Silvestri, Andrea Simoncini, Antonello Tancredi, Diletta Tega, Luisa Torchia, Francesco Vigant, Lorenza Violini.

06

Le pubblicazioni

6. Le pubblicazioni

6.1 I volumi

Tra il 2004 ed il 2019, i soci dell'Irpa sono stati impegnati in numerosissime ricerche, come ampiamente illustrato. La maggior parte di quelle concluse hanno consentito la pubblicazione collettive di quaranta volumi a carattere scientifico (comprensivi di centinaia di contributi), e una serie considerevole di articoli e saggi su riviste. Le altre pubblicazioni dei soci nello stesso periodo ammontano a circa duemila, tra volumi, articoli e saggi.



Publicato nel 2019 da Editoriale Scientifica è frutto di una originalissima ricerca, il volume curato da Marco Macchia svela la recente tendenza di introdurre nell'ordinamento forme di legittimazione ad agire in giudizio davanti al giudice amministrativo riservate ad autorità pubbliche a tutela di interessi generali sembra piegare l'ordinario svolgimento della funzione giurisdizionale tesa a garantire il rispetto delle situazioni soggettive individuali. Attenzione viene dedicata al tema nel diritto comparato, e ivi sono stati selezionati tre campi di indagine: il sistema dell'Unione europea, la Francia e la Germania.



L'analisi del rapporto tra interessi e amministrazione costituisce un campo di studio tanto rilevante quanto complesso. L'apertura delle autorità pubbliche verso gli interessi sociali può infatti condurre a risultati assai diversi, talvolta assicurando all'amministrazione la possibilità di acquisire conoscenze e di controllare i conflitti sociali, ma, in altri casi, finendo anche per fare "catturare" le decisioni pubbliche dentro la sfera di influenza dei privati. Gli interessi titolati a essere rappresentati nell'organizzazione dello

Stato sono inoltre sempre crescenti e così le relazioni che le istituzioni intrattengono con questi ultimi risultano viepiù variabili. In un contesto di crescente debolezza della politica, il volume offre una ricostruzione delle modalità e degli effetti con cui gli interessi, più o meno organizzati, incidono sull'attività dell'amministrazione pubblica.



L'Annuario dell'Osservatorio Air *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, pubblicato nel 2019 e relativo al biennio 2017-2018, costituisce uno strumento di ricognizione e analisi dello stato dell'arte della *better regulation* nelle amministrazioni centrali, con particolare attenzione alle Autorità indipendenti italiane. L'Annuario mette a disposizione degli studiosi della regolazione, operatori economici e di coloro che lavorano nelle istituzioni una serie di dati, approfondimenti e considerazioni metodologiche relativi all'impiego e alla diffusione degli strumenti di *better regulation*, evidenziando i fattori di continuità e di cambiamento rispetto al passato.



L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto, a cura di B. G. Mattarella e M. Savino, edito nel 2018 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, tratta, in chiave comparata, della lunga attesa della strada italiana per la trasparenza amministrativa. Con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, l'Italia si è aggiunta ai numerosi ordinamenti - vi è chi ne conta oltre cento - che si sono dotati di un *freedom of information act* (Foia), cioè di una legislazione che consente a chiunque di accedere alle informazioni non riservate in possesso delle pubbliche amministrazioni. Questa normativa trasforma la conoscibilità di quelle informazioni da eccezione a regola, realizza il principio della "accessibilità

totale" in precedenza soltanto enunciato e assegna alle pubbliche amministrazioni un compito nuovo: fornire ai cittadini un vero e proprio servizio informativo.



Nel 2017 è stato pubblicato il volume *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016*, curato da Eleonora Cavalieri ed Edoardo Chiti. Al centro del volume, gli sviluppi della *better regulation* in Italia con focus di ricerca, per l'anno 2016, sul quadro internazionale ed europeo, l'analisi di impatto della regolazione (Air), la verifica di impatto della regolazione (Vir), l'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza (Airc), la partecipazione al processo decisionale, la programmazione, l'organizzazione e la rendicontazione, l'*enforcement* della regolazione e il contributo del Consiglio di Stato e dei Tar alla qualità delle regole.



Il regime giuridico delle autostrade. In Italia, in Europa e nelle principali esperienze straniere, a cura di Alessandro Tonetti e Lorenzo Saltari, Giuffrè, 2017. L'aprontamento delle infrastrutture autostradali è stato in passato prerogativa dei pubblici poteri. Con le privatizzazioni e la crisi finanziaria il ruolo dei privati nel settore è divenuto preponderante ed è destinato ad accrescersi. Si tratta di uno sviluppo che richiede una regolazione per bilanciare esigenze pubbliche e investimenti privati. Oggi in Italia tale equilibrio è da molti ritenuto insoddisfacente. Questo volume esamina il regime giuridico italiano delle autostrade ponendolo a confronto con quello di numerosi Paesi, sia europei sia extraeuropei. Lo scopo è trarre spunti per ripensare la nostra disciplina e, insieme, le categorie giuridiche che ne sono alla base.

La Crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive, a cura di M. Savino, pubblicato da Editoriale Scientifica nel 2017, è frutto di una ricerca collettiva, che



affronta un tema cruciale nello stesso momento in cui si è posto, con gravità crescente, in Italia e in Europa. Nell'analisi della risposta dei poteri pubblici a un fenomeno denso di implicazioni per la tutela dei diritti fondamentali e, ancor prima, della vita e della dignità umana, il volume cerca di indicare le possibili soluzioni e le risposte istituzionali e politiche a un fenomeno sociale complesso, di portata storica - che non può essere lasciato ai condizionamenti del momento, ma analizzato sia con l'occhio dello studioso, sia con una attitudine solidale verso coloro che si trovano in condizioni di ineguagliabile difficoltà, sia con un approccio multilaterale ed sentitamente europeo.



Venti anni di politica e amministrazione in Italia, a cura di L. Casini, con saggi di B. Cimino, M. Macchia, L. Saltari, è frutto della ricerca in collaborazione con la Sna. Il testo verifica, con indagini sul campo, dati e statistiche, lo stato di attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia, a vent'anni dalla sua introduzione. I risultati sono poco lusinghieri, perché la separazione tra politica e amministrazione e il ricorso a meccanismi di spoils system hanno finito per "far corpo": la politica ha spesso trovato conveniente assicurarsi un ambito libero delle proprie scelte; la dirigenza amministrativa è riuscita a consolidare la propria posizione, fino alla configurazione di una sostanziale inamovibilità.



La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali, a cura di G. Napolitano e A. Petretto, pubblicato da Editoriale Scientifica nel 2017, mira a individuare un modello di regolazione efficiente dei servizi pubblici locali. Sono indagate le ragioni della regolazione indipendente, le garanzie di indipenden-

za; i diversi modelli di regolazione, i nodi sulle metodologie, la politica industriale e sociale e le modalità di attribuzione delle relative competenze.



La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, di E. D'Alterio, edito nel 2017 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, svela come l'espressione gergale, molto utilizzata nel linguaggio delle pubbliche amministrazioni sia, al contempo,

coperta da un vero e proprio manto di oscurità. Tutti sanno, infatti, che esiste la bollinatura, ma pochi hanno conoscenza di cosa effettivamente sia. L'obiettivo del presente studio, oltre alla ricostruzione e analisi di questa particolare attività, è quello di dimostrare come la stessa esprima una funzione molto importante svolta dall'amministrazione finanziaria (specialmente dalla Ragioneria generale dello Stato-Ministero dell'economia e delle finanze) e collegata a un generale fine di "tutela finanziaria" del sistema amministrativo, intensificandosi nel corso del tempo.



I nodi della pubblica amministrazione, a cura di Luisa Torchia, è stato pubblicato da Editoriale Scientifica nel 2016 per le ricerche Irpa. "Al capezzale dell'amministrazione italiana", si legge nella presentazione, "universalmente consi-

derata affetta da gravi malattie, si sono avvicendati, e ancora si avvicendano, molti medici, ciascuno munito di diagnosi e medicine diverse, pronti a decantare l'ultimo ritrovato appena sperimentato all'estero o a riproporre antichi rimedi della nonna, ad esibire esami di laboratorio ed illustrare sintomi delle patologie, a discutere della eziologia che rende il malanno specifico o aspecifico". Il volume, dunque, torna sui problemi e sui nodi che minano l'efficacia dell'esercizio delle funzioni amministrative e della qualità dei servizi erogati ai cittadini.



Publicato da Editoriale Scientifica per le Ricerche Irpa nel 2015, il volume *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di A. Natalini e G. Vesperi, ripercorre l'influenza della digitalizzazione sulla trasparenza e sull'azione dei governi.

Cerca di evidenziare le diverse articolazioni del tema, proponendo un confronto tra diverse realtà, dalle amministrazioni pubbliche agli organi costituzionali, dagli uffici amministrativi a quelli politici, dai poteri nazionali a quelli europei e globali. Le domande principali a cui si è cercato di rispondere sono le seguenti.



La regolazione del settore postale nell'era digitale, a cura di G. Napolitano, edito nel 2015 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, testimonia come lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche e delle tecnologie digitali cambia

l'offerta e la domanda di servizi postali. Si spiegano così la tendenza a una ridefinizione del perimetro del servizio universale e la ricerca di nuove modalità di soddisfazione delle esigenze degli utenti. Il volume evidenzia la necessità di un profondo ripensamento della regolazione del settore, sia a livello nazionale, sia in sede europea.



Le società a partecipazione statale, a cura di M. Macchia, edito nel 2015 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, muove da alcune essenziali domande e si propone di indagare l'universo per molti versi ancora ignoto e inesplorato delle società partecipate dall'amministrazione statale. Il quadro giuridico di riferimento è composto da una congerie di disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale

contenuta nel codice civile e nella normativa sulle società quotate. Al fine di fornire un contributo organico al dibattito, il rapporto avvia una mappatura della presenza dello Stato nell'economia muovendo dai dati e dalle informazioni disponibili. Ne emerge un ritratto in chiaroscuro in cui la crisi sembra rimescolare le carte dei sistemi economici.



Come si fa a scegliere il tema della propria ricerca? Come e dove bisogna studiare in Italia e all'estero? Quale stile di scrittura è bene seguire? E come si deve parlare in pubblico per presentare il proprio lavoro? Sono queste soltanto alcune delle domande

cui *Le Avventure del giovane giurista*, curata dall'Irpa e pubblicata nel 2014 (prima, nel 2011, come ebook intitolato *Guida alla ricerca per giovani giuristi*), cerca di rispondere in modo chiaro e semplice. Scritto da un gruppo di professori universitari che ha dedicato la propria vita allo studio, all'insegnamento e alla ricerca nel campo del diritto, questo originale volume offre indicazioni concrete ed esempi specifici, suggerisce le cose da fare e svela gli errori più comuni da evitare. Ricco di aneddoti e consigli, il testo si rivela una lettura utile per ogni studioso e, allo stesso tempo, non priva di divertenti "sorprese". La Guida è il frutto di una riflessione comune condotta nell'ambito dell'Irpa.



L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013, a cura di Alessandro Natalini, Francesco Sarpi e Giulio Vesperi, edito dall'Osservatorio Air nel 2014, traccia le principali tendenze in materia di analisi di impatto della regolazione e, più in generale degli strumenti di qualità della regolazione, riscontrate nel corso del 2013. I saggi raccolti seguono tre diverse direzioni: l'approfondimento dell'esperienza, già consolidata, delle autorità amministrative indipendenti italiane;

l'indagine sulle misure di *better regulation* adottate dalle regioni e dalle province autonome; la ricognizione della principale letteratura, nazionale e internazionale, sul tema.

l'indagine sulle misure di *better regulation* adottate dalle regioni e dalle province autonome; la ricognizione della principale letteratura, nazionale e internazionale, sul tema.



I collaboratori parlamentari. Il personale addetto alla politica, a cura di H. Caroli Casavola, edito nel 2014 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, evidenzia uno straordinario aumento della spesa per i collaboratori parlamentari nei bilanci di partiti e

istituzioni nel decennio considerato. Il fenomeno è grave se si tiene conto che essi svolgono compiti essenziali alle dinamiche della rappresentanza democratica ("fusibili" del sistema), per cui sono retribuiti con denaro pubblico: il Parlamento, a differenza di altri Paesi (come Francia, Germania, Spagna e Inghilterra), non soltanto non ha contezza del numero, ma è addirittura estraneo al rapporto giuridico e dunque, sprovvisto di poteri di verifica e sanzione. Ai cittadini è negato qualsiasi tipo di informazione, quantificazione e controllo. Data l'enorme offerta di lavoro giovanile, i collaboratori, già in posizione di debolezza negoziale, sono retribuiti meno dei colleghi europei, si muovono all'interno della pizza politica suddivisi in gerarchie indivisibili e risultano sempre più spesso esposti ad abusi, malversazioni e pratiche di *patronage*.



Oltre lo *ius soli*, edito da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, del 2014, al fine di fornire un contributo organico al dibattito in corso, analizza la disciplina dell'acquisto della cittadinanza nei tre modi richiamati - per nascita (*ius soli*), per discendenza (*ius sanguinis*) e per naturalizzazione (*iure domicilii*) - comparando i regimi di dieci ordinamenti.

Sono esaminati, oltre all'Italia, sei paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Austria), tutti caratterizzati da consistenti flussi migratori in entrata. A ciascun paese è dedicato un capitolo, nel quale sono illustrati l'evoluzione della

disciplina, la normativa vigente, la sua applicazione amministrativa e il relativo impatto, di cui si dà conto con dati e statistiche. Si avanzano altresì tre proposte di riforma.



Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia, a cura di A. Battaglia e B.G. Mattarella, pubblicato da Editoriale scientifica nel 2014, mira a offrire un quadro generale e completo dei principi che regolano la materia e la disciplina nazionale e sopranazionale dei diversi tipi di gioco; inoltre, tenta di esaminare questa disciplina con le lenti dei principi e dei concetti generali del diritto amministrativo e del diritto comunitario; infine, cerca di descrivere l'assetto attuale della disciplina in materia e discutere i principali problemi giuridici che essa pone. Particolare attenzione viene dedicata alla congruità del sistema nazionale con gli indirizzi e principi del diritto comunitario, soprattutto di quelli stabiliti dalla Corte di giustizia, in modo da verificarne la coerenza.

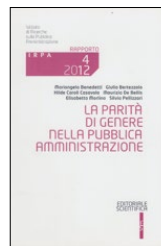


Il Global Administrative Law: The Casebook, a cura di Sabino Cassese, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Eleonora Cavalieri, Euan MacDonald, con la collaborazione di Marco Macchia e Mario Savino, è stato pubblicato nel 2012 come pubblicazione congiunta dell'Irpa e dell'*Institute for International Law and Justice della New York University School of Law*. La prima edizione è del 2006, la seconda del 2008, mentre la terza è stata costruita raccogliendo un folto gruppo di studiosi (circa ottanta) provenienti da molti Paesi. Il volume esamina il diritto amministrativo globale attraverso l'analisi di casi e materiali, con specifico riferimento ai "capitoli" principali del Gal (*global standard*, nuove forme di

governance, principi globali per i procedimenti amministrativi, *enforcement* delle decisioni globali, globalizzazione giudiziaria, conflitti di giurisdizione, sicurezza globale).



Nel 2012 con il Mulino è stata pubblicato il volume curato da G. Napolitano, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*. Il libro analizza le risposte all'emergenza economico-finanziaria elaborate a livello statale e in sede sovranazionale. E si interroga sulle trasformazioni istituzionali determinate da tali risposte. Ogni grande crisi, infatti, ha un profondo impatto sul ruolo dello Stato e sull'organizzazione della società. Il fallimento del mercato su scala globale ha richiesto salvataggi pubblici e nuove regolazioni finanziarie, nuovi programmi di stimolo all'economia e protezioni sociali. La crisi del debito sovrano, tuttavia, ha colto molti paesi «in mezzo al guado». Mentre la recessione era ancora in atto, hanno così cominciato a scarseggiare le risorse pubbliche necessarie a sostenere le politiche anticicliche. I governi sono stati anzi costretti a tagliare i programmi di spesa pubblica. A livello europeo, si sono introdotti vincoli fiscali più severi, insieme a meccanismi di assistenza finanziaria collettiva. In questo contesto, il ruolo delle istituzioni internazionali è stato potenziato, ma l'affermazione di un'efficace *governance* economica globale è restata ancora lontana.



La parità di genere nella pubblica amministrazione, a cura di E. Morlino, con i contributi di M. Benedetti, G. Bertezzo, M. De Bellis, S. Pellizzari, edito da Editoriale Scientifica nel 2013 per i Rapporti Irpa, ha l'obiettivo di valutare in concreto quale sia la posizione delle donne nel settore pubblico in Italia; di individuare i princi-

pali problemi e le eventuali disparità basate sul genere; e di proporre soluzioni, tenendo conto anche dell'impatto finanziario delle stesse sulle amministrazioni. A questo fine analizza, innanzitutto, i dati, la normativa e le prassi relativi alla presenza e alle condizioni di lavoro delle donne nelle pubbliche amministrazioni italiane nel contesto delle direttive europee. Il confronto con le istituzioni comunitarie e con le amministrazioni di altri Paesi europei viene, poi utilizzato per individuare, ove presenti, tendenze comuni ai vari ordinamenti, sia in termini di problemi che di soluzioni adottate.



La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione, di B. Carotti, E. D'Alterio, T. Testoni, edito nel 2013 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, cerca di spiegare come non si possa migliorare la qualità dei servizi pubblici, né assicurare prestazioni conformi a livelli qualitativi predefiniti, senza fare ricorso ad appropriati strumenti e tecniche di misurazione della qualità dei servizi erogati ai cittadini. L'uso degli indicatori, le carte dei servizi, o il '*performance management*', sono soltanto alcuni strumenti e metodi volti a garantire la qualità delle attività pubbliche, previste dall'ordinamento.

Le questioni centrali, a cui questo Rapporto tenta di dare alcune risposte, attengono ai principali ostacoli al miglioramento della qualità dei servizi sanitari e scolastici, alle ragioni dell'andamento negativo, ai possibili correttivi.



Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione, di Luigi Fiorentino e Lorenzo Saltari, edito nel 2012 da Editoriale Scientifica per i Rapporti Irpa, mostra come localizzazione del personale e della spesa pubblica sia un indicatore indiretto dello stato effettivo del decentramento in Italia. L'osservazione empirica indica, infatti, che dal 2001 al 2011 il

numero degli addetti degli apparati centrali non ha subito variazioni rilevanti. La gestione della spesa pubblica, invece, è cresciuta in periferia, ma per effetto delle maggiori uscite sanitarie. E comunque non raggiunge i livelli degli Stati ad assetto federale. La riforma costituzionale del 2001, incentrata sul decentramento, è ancora inattuata, nonostante il dichiarato sostegno della maggior parte delle forze politiche. È scarso il trasferimento di compiti agli enti più vicini ai cittadini. L'ipertrofia degli apparati centrali non è venuta meno. La spesa regionale si è accresciuta, spinta, tuttavia, da fattori non direttamente riferibili alla contrazione dell'amministrazione centrale. Più che il decentramento, nell'ultimo decennio, si è avuta una costosa regionalizzazione.



Il capitalismo municipale, a cura di G. Napolitano, edito da Editoriale Scientifica nel 2012 per i Rapporti Irpa, evidenzia lo straordinario sviluppo del numero e del peso delle società pubbliche locali e le disfunzioni da ciò derivanti.

Il fenomeno è ancora più grave se si tiene presente che la maggior parte di tali società non è al servizio della comunità, ma della stessa amministrazione. Soltanto una quota minoritaria, infatti, gestisce servizi pubblici locali. Le modalità di affidamento di questi ultimi, a loro volta, favoriscono indebitamente le società a partecipazione pubblica. Lo confermano i dati relativi ai pareri resi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli affidamenti *in house*. In questo modo i cittadini finiscono per pagare due volte un prezzo ingiusto: come contribuenti, sopportano il costo di imprese spesso inefficienti e in perdita; come consumatori, sono costretti a rivolgersi a gestori individuati per la contiguità al potere pubblico invece che per la capacità di offrire prestazioni migliori a condizioni più vantaggiose.

L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti, curato da A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini, e pubblicato da Carocci nel 2012, svela come, in un arco di tempo ridotto, le Autorità indi-



pendenti (AI) italiane hanno maturato una significativa esperienza nell'uso dell'Analisi di impatto della regolamentazione (Air). Il volume ne propone una dettagliata analisi. La prima parte è dedicata alla valutazione svolta nell'ambito dell'Air e a quella *ex post* di impatto della regolazione (Vir). La seconda si sofferma su alcuni aspetti dell'Air nelle AI: le fasi che ne hanno accompagnato l'introduzione; i condizionamenti europei; gli interessi assunti a parametro di valutazione; le connessioni con le consultazioni; i controlli parlamentari e giurisdizionali. Segue una presentazione dello sviluppo dell'Air in alcune importanti AI straniere. Si fornisce quindi un quadro riassuntivo dello stato dell'arte dei sistemi di Air delle AI, se ne analizza il grado di sviluppo, se ne evidenziano le principali caratteristiche, si identificano i futuri percorsi di ricerca.



Studiare a giurisprudenza, edito dal Mulino, offre un quadro completo della struttura della didattica delle Facoltà di giurisprudenza italiane. Il volume, vera e propria guida per chi intende orientarsi e comprendere i cambiamenti che stanno interessando l'università italiana, prende in considerazione non solo l'insegnamento e la struttura dei corsi di studio, bensì l'ordinamento e l'organizzazione degli atenei, l'assetto pratico della didattica, i servizi offerti agli studenti, il settore *post-lauream* e le prospettive lavorative per i neo-laureati. Per ciò che concerne le singole discipline di insegnamento, tipiche dei corsi di giurisprudenza, il lettore potrà trovare utili riferimenti sulle materie privatistiche, pubblicistiche, penalistiche, internazionalistiche, processualistiche, storiche, ma anche filosofiche, sociologiche ed economiche.

Il Terzo rapporto sulle esternalizzazioni



ni (2011), pubblicato da Maggioli, muove da quattro dati principali relativi all'outsourcing pubblico: il considerevole incremento della spesa corrente totale delle pubbliche amministrazioni; il limitato ricorso alle procedure ad evidenza pubblica; le importanti modifiche del rapporto tra pubblico e privato ad opera del legislatore; l'emersione del "terzo settore" quale possibile panacea alle carenze del Welfare. La prospettiva della ricerca, principalmente nazionale, si allarga fino a comprendere lo studio della gestione del sistema carcerario negli Stati Uniti, in Inghilterra e in Francia, nonché la gestione delle risorse idriche in Argentina.



Il volume di Lorenzo Saltari "Accesso e interconnessione. La regolazione delle reti di comunicazione elettronica" (Quaderni del Giornale di diritto amministrativo, a cura di Sabino Cassese, Ipsosa) è stato pubblicato nel 2008 e studia la disciplina, di matrice comunitaria, della regolazione pro-concorrenziale delle reti di comunicazione elettronica così come attuata dall'Agcom. Al centro dello studio vi sono alcune domande fondamentali relativa all'incidenza degli organi pubblici statali o sovranazionali, dei confini tra disciplina pubblicistica e privatistica, del rapporto tra disciplina *antitrust* e regolazione, dei tratti caratterizzanti del procedimento.



Il volume Il "Piano Brunetta" e la riforma della pubblica amministrazione, a cura di Rita Perez (San Marino, Maggioli, 2010), analizza gli strumenti con cui la c.d. "riforma Brunetta" ha cercato di rimediare alle inefficienze delle pubbliche amministra-

zioni: bassa produttività media dei dipendenti, scarsa qualità dei servizi offerti, precarietà dei dirigenti sottoposti alle tornate di *spoils system*, peso eccessivo degli oneri burocratici che gravano sui cittadini.



L'organizzazione centrale dello Stato tra conservazione e tentativi di innovazione, è il volume curato da Luigi Fiorentino (Editoriale Scientifica, Napoli, 2011) che si confronta con i cambiamenti subiti dall'organizzazione centrale dello Stato, non determinati da un disegno di riforma unitario, e dalle contraddizioni di questi, nascenti dalle "opposte tensioni" provenienti dalla politica, dalla società civile, dai gruppi di pressione e, in ultimo, dalla burocrazia stessa. La dimensione dell'organizzazione centrale dello Stato appare inalterata a seguito della riforma costituzionale del 2001 ma, al contempo, attraversata dalla moltiplicazione degli enti creati *ex lege* e dal sempre più frequente ricorso alle esternalizzazioni.



Il report "Council of Europe's Instruments on Mutual Assistance in Administrative Matters: Techniques, Shortcomings and Possible Improvements" (14 settembre 2010) è stato pubblicato per conto del Consiglio d'Europa - *European Committee on Legal Cooperation*, con il coordinamento di Edoardo Chiti e Marco Pacini. Il documento parte dalla dimensione ultrastatale di un numero sempre crescente di fenomeni economici e sociali e degli accordi multilaterali o transnazionali (*Multilateral International Instruments on Interstate Cooperation*). Viene analizzata la *European Convention on the Service Abroad of Documents relating to Administrative Matters* e *European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters*, al fine di indagare quanto avviene in ambito nazionale e internazionale. Per ottenere le informazioni rilevanti, è stato sottoposto agli Stati membri del Consiglio un

questionario, autorizzato dal Segretariato.



"La globalizzazione dei beni culturali" (Bologna, Il Mulino, 2010) è il volume curato da Lorenzo Casini, che riunisce i contributi alla ricerca promossa dall'Irpa nel 2008 ("*I beni culturali e la globalizzazione*"). La disciplina globale dei beni culturali è esaminata sotto diversi profili (tutela, circolazione, fruizione) e particolare attenzione è dedicata al "sistema mondiale" di protezione del patrimonio storico e artistico, basato su norme dettate da un'organizzazione ultrastatale delle Nazioni Unite, l'Unesco. L'analisi è suddivisa in tre parti: la prima ha ad oggetto la tutela internazionale del patrimonio storico e artistico, la seconda la circolazione globale dei beni culturali, la terza la fruizione universale.



"Il sistema amministrativo italiano", a cura di Luisa Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009, prende le mosse dall'organica indagine condotta ventisei anni prima da Sabino Cassese (*Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985). Il testo, corredato da un'appendice statistica, esamina accuratamente ogni singolo elemento del sistema delle pubbliche amministrazioni in Italia, spaziando dalle sue basi costituzionali alla dimensione europea e globale dei pubblici poteri, dal regionalismo alla disciplina dei controlli, dall'attività amministrativa al personale, ai beni e alla finanza pubblica, dai tentativi ai più recenti progetti di riforma dell'amministrazione pubblica italiana. Lo studio si interroga altresì su alcune rilevanti questioni di fondo quali il rapporto tra burocrazia e società civile, le trasformazioni della pubblica amministrazione negli ultimi venticinque anni, la "lentissima modernizzazione" del sistema e le sue più gravi disfunzioni.

Il Secondo Rapporto dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni (2009), di impianto pret-



tamente casistico, ha condotto una disamina di esperienze di esternalizzazione di funzioni e di servizi in diversi settori del sistema amministrativo italiano (sanitario, della manutenzione stradale, fiscale e tributario). In appendice, è stato inserito un modello economico che applica i principi dell'analisi costi-benefici alle esternalizzazioni nel settore pubblico.



"La dirigenza dello Stato ed il ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione" (2008-2009), pubblicato nella serie "Studi e ricerche" della Sspa, è frutto di una ricerca promossa dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione su progetto dell'Istituto, coordinata ed ideata da Bernardo G. Mattarella. Il volume offre una descrizione dettagliata del "prodotto" della Scuola Superiore, ossia i dirigenti pubblici formatisi dal 1993 al 2002, ed investiga le peculiarità degli allievi della Sspa rispetto alla dirigenza pubblica italiana. Vengono analizzate le vicende della formazione dei dirigenti pubblici in Italia e all'estero, la formazione promossa dalle Nazioni Unite e dell'*International Association of Schools and Institutes of Administration*, l'evoluzione normativa, le caratteristiche dei dirigenti, anche con riguardo agli organi costituzionali, le peculiarità degli ex allievi della Sspa.



Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review, curato da Rita Perez e pubblicato nel 2008 da Maggioli (San Marino), affronta due temi cruciali per la finanza pubblica: la crisi dei mutui subprime, da un lato, la spending review, dall'altro. Il fallimento della vigilanza sull'erogazione del credito ha concorso a determinare

la crisi dei mutui, propagatasi dagli Stati Uniti, determinando forte instabilità e panico tra gli operatori.



Pubblicato nel 2007 da Giuffrè nella collana della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, il volume "La regolazione globale dei mercati finanziari", a cura di Stefano Battini, raccoglie i contributi alle ricerche Irpa su "Le reti internazionali di regolatori finanziari" e su "Gli standards internazionali per i servizi finanziari" avviate fra il 2006 ed il 2007. In particolare, vengono approfonditi alcuni aspetti della regolazione finanziaria globale distinti per settore (bancario, mobiliare, assicurativo, contabile) e delle reti di regolatori finanziari che fanno capo al Fondo Monetario Internazionale.



Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere (2007) è un volume edito ad uso interno dell'Istituto, curato da Sabino Cassese e da Bernardo G. Mattarella, frutto dell'omonima ricerca condotta dall'Istituto nel 2006. Il volume concentra l'analisi sui gabinetti, sugli uffici legislativi, sulle segreterie tecniche, sugli uffici stampa, sugli uffici di controllo strategico e ne valuta gli assetti organizzativi, ripercorre ed esamina l'attuazione delle riforme amministrative, nonché le politiche di gestione del personale ed il rendimento.



Il Ministero delle attività produttive è stato consegnato un volume di letteratura gri-

gia concernente una ricognizione completa della sua disciplina, dagli anni '90 agli anni 2000, in prospettiva di una potenziale riforma, ed alcuni approfondimenti su specifici uffici (aree funzionali del Ministero relative all'internazionalizzazione, allo sviluppo economico, alla competitività).



Il Primo Rapporto dell'Osservatorio sulle esternalizzazioni (2007), redatto in collaborazione con Forum PA, e con le voci di alcuni operatori, si compone di un'introduzione generale al fenomeno dell'outsourcing di funzioni e servizi nelle pubbliche amministrazioni a livello nazionale ed internazionale. Del fenomeno vengono inquadrati i tratti fondamentali, le differenze e le analogie rispetto alle scelte di "make or buy" tipiche delle aziende private, la caratterizzazione in termini di analisi economica del diritto. Vengono offerti un quadro qualitativo ed un quantitativo, nonché una disamina dei dati concernenti la spesa per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni ed alcune analisi di caso.

6.2 Gli Irpa Working Papers e Policy Paper Series

L'Irpa ha creato una collana di *Working Papers* sul modello consolidato del Jean Monnet Center e dell'*Institute for International Law and Justice* della New York University. La pubblicazione dei *Papers* avviene direttamente on line e sono disponibili anche sulla *Social Science Research Network* (Ssrn). La prima serie di *Papers* è stata dedicata ai *Global Administrative Law Seminars* che si sono tenuti annualmente, dal 2005 al 2014. La collana contiene lavori a carattere scientifico di studiosi ed esperti non definitivi o in via di pubblicazione. L'Irpa *Working Papers Steering Committee* è composto da Stefano Battini, Sabino Cassese, Lorenzo Casini, Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Mario Savino, Luisa Torchia, Giulio Vesperini.

I *Working Paper Series* sono i seguenti: n. 7/2013, "Palm Oil and the Importance of Participation in Sustainability Regulatory Sche-

mes", di Swee Leng Harris; n. 6/2013, "Inter-institutional Dynamics of Global Climate Finance: Complementarity and Competition in the Emerging Practices of Coordination", di David Rossati; n. 5/2013, "The ISO 26000 Process as a Model for Public-Private Cooperation in a Fragmented Transnational Regulatory Space", di Rebecca Schmidt; n. 4/2013, "Unhcr as a Subsidiary Organ of the UN: Plurality, Complexity and Accountability", di Niamh Kinchin; n. 3/2013, "The Role of Gal Standards in Juris-generative Interactions between Global Antitrust Institutions in the light of the Mexico – Telecoms case", di Amedeo Arena; n. 2/2013, "Law as a protected designation of origin: the case of Financial Law. Or how the delegation of rule making to private entities may lead to vertical economic integration and to barriers to entry", di Bertrand du Marais; n. 1/2013, "Subsequent Practice, Practices, and "Family-Resemblance": Towards Embedding Subsequent Practice in its Operative Milieu – A Multi-Actor Perspective", di Laurence Boisson de Chazournes; n. 8/2012, "The Ease of Doing Business and Land Grabbing: Critique of the Investing-Across-Borders Indicators", di A.K. Araya e D.T. Hofisi; n. 11/2012, "The Extending Access Index: Promoting Global Health", di Nicole Hassoun; n. 10/2012, "Indicators as a Monitoring Tool for the Implementation of Global Health Law", di Mélanie Samson; n. 9/2012, "The Law of Indicators on Women's Human Rights: Unmet Promises and Global Challenges", di Marta Infantino; n. 7/2012, "Global Administrative Law as "Enabling Law": How to Monitor and Evaluate Indicator-Based Performance of Global Actors", di Georgios Dimitropoulos; n. 6/2012, "Measuring the Good Governance State: A Legal Reconstruction of the World Bank's «Country Policy and Institutional Assessment»", di Michael Riegner; n. 5/2012, "Development through data? A case study on the World Bank's performance indicators and their impact on development in the Global South", di Maria Angelica Prada Uribe; n. 4/2012, "The Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria: an Innovation in the Form of International Organization", di Gülen Atay Newton; n. 3/2012 "Going Against the Grain: When Private Rules Shouldn't Apply to Public Institutions", di Rutsel Martha e

Sarah Dadush; n. 2/2012, *“Global harmonization through public-private partnership: The case of pharmaceuticals”*, di Stéphanie Dagron; n. 1/2012, *“The Role of Domestic Administrative Law in the Accountability of Transnational Regulatory Networks: The Case of the Ich”*, di Ayelet Berman.

Accanto, l'Irpa ha promosso anche la creazione di una *Policy Paper Series*, che annovera due scritti: n. 2/2014, *“La realizzazione e la gestione di infrastrutture: il regime giuridico delle concessioni”* (concernente i risultati estesi della ricerca omonima: v. § 2.4.6); n. 1/2014, *“Venti anni di “politica e amministrazione” in Italia.*

6.3 NYU Jean Monnet Center-Irpa Working Papers

Nell'ambito della cooperazione con la New York University, l'Irpa ha pubblicato una serie di paper dedicati al tema della globalizzazione giuridica. In particolare, in occasione del *“The New Public Law in a Global (Dis)Order”*, sono stati pubblicati i paper n. 11-18 del 2010, rispettivamente di Lorenzo Casini (*“«Italian Hours»: The Globalization of Cultural Property Law”*), Edoardo Chiti (*“The Administrative Law of the Roman Catholic Church. A Comparative Inquiry”*), Elisa D'Alterio (*“From Judicial Comity to Legal Comity: a Judicial Solution to Global Disorder?”*), Elena Mitzman (*“The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance”*), Federico Fabbrini (*“The European Multilevel System for the Protection of Fundamental Rights: A ‘Neo-Federalist’ Perspective”*), Giulio Napolitano (*“The Two Ways Of Global Governance After The Financial Crisis Multilateralism vs. Cooperation Among Governments”*), Maurizia De Bellis (*“Public Law and Private Regulators in the Global Legal Space”*), Stefano Battini (*“The Procedural Side of Legal Globalization: The Case of the World Heritage Convention”*).

6.4 Le pubblicazioni dei singoli soci

Le pubblicazioni dei soci sono costante-

mente aggiornate sul sito dell'Istituto. Dal 2019 è stato attivato anche un repository ufficiale, denominato *Irpa Library*.

07

I soci

PRESIDENTE**Sabino Cassese,**

Giudice emerito della Corte costituzionale,
Professore emerito della Scuola Normale
Superiore di Pisa

SOCI**Diego Agus,**

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Francesco Giovanni Albinetti,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Andrea Maria Altieri,

Dottore di ricerca dell'Università di Siena

Bruno Paolo Amicarelli,

Dottorando di ricerche
dell'Università "Roma Tre"

Lucia Anibaldi,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Bernardo Argiolas,

Dirigente della Presidenza
del Consiglio dei Ministri

Andrea Averardi,

Ricercatore della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Benedetta Barmann,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Alessandra Battaglia,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Stefano Battini,

Ordinario nell'Università della Toscana

Mariangela Bendetti,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Giulia Bertezzo,

Policy assistant to the Director General,
Dg Reform

Dario Bevilacqua,

Professore abilitato di seconda fascia

Andrea Bixio,

Ordinario dell'Università "Sapienza"

Maria Stella Bonomi,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Valerio Bontempi,

Dottorando di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Italo Borrello,

Dirigente della Banca d'Italia

Federica Cacciatore,

Dottore di ricerca dell'Università di Firenze

Lorenzo Carbonara,

Consigliere della Corte costituzionale

Cinzia Carmosino,

Dottore di ricerca della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Hilde Caroli Casavola,

Ordinario dell'Università del Molise

Bruno Carotti,

Consigliere della Corte costituzionale,
Professore abilitato di seconda fascia

Lorenzo Casini,

Ordinario della Scuola
Imt Alti Studi di Lucca

Claudio Cataldi,

Avvocato del foro di Roma

Eleonora Cavalieri,

Dottore di ricerca dell'Università
"Sapienza" – Firenze (Sum)

Edoardo Chiti,

Professore dell'Università degli studi
della Toscana e della Scuola Sant'Anna di Pisa

Mario Pilade Chiti,

Ordinario dell'Università di Firenze

Giuseppe Ciccarelli

Magistrato ordinario

Benedetto Cimino,

Dottore di ricerca dell'Università della Toscana

Paolo Cirielli,

Dottore di ricerca dell'Università di Siena

Marcello Clarich,

Ordinario dell'Università Luiss "Guido Carli"

Paolo Clarizia,

Avvocato in Roma, Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Monica Cocconi,

Associato dell'Università di Parma

Davide Colaccino,

Direttore affari istituzionali, comunicazione
e sostenibilità di Cassa depositi e prestiti

Matina Conticelli,

Associato dell'Università "Tor Vergata"

Maria Giulia Cutini,

Funzionario della Banca d'Italia

Marco D'Alberty,

Ordinario dell'Università "Sapienza"

Elisa D'Alterio,

Ordinario dell'Università di Catania

Gaetano D'Auria,

Presidente della Sezione regionale
di controllo della Corte dei conti
della Valle d'Aosta

Marta D'Auria,

Magistrato

Maurizia De Bellis,

Ricercatore dell'Università "Tor Vergata"

Ada Lucia De Cesaris

Avvocato in Milano

Silvia De Nitto,

Assegnista di ricerca dell'Università
Luiss "Guido Carli"

Sveva Del Gatto,

Associato dell'Università "Roma Tre"

Giulia Del Turco,

Dottoranda di ricerca
dell'Università della Toscana

Fabio Di Cristina,

Dottore di ricerca dell'Università di Siena,
Responsabile Affari Normativi e Regolamentari
di Cassa depositi e prestiti S.p.A."

Fabrizio Di Mascio,

Professore associato dell'Università di Torino,
Presidente Osservatorio Air

Chiara Di Seri,

Consigliere parlamentare

Vincenzo Ferraro

Avvocato in Firenze

Mario Filice,

Dottore di ricerca dell'Università della Toscana

Renato Finocchi Ghersi,

Magistrato ordinario in servizio
presso la Procura generale della Corte
di Cassazione con funzioni di Sostituto
Procuratore Generale

Luigi Fiorentino,

Capo di Gabinetto del Ministro dell'Istruzione

Francesco Fonderico

Avvocato in Roma, Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Giuliano Fonderico

Avvocato in Roma

Edoardo Giardino,

Professore associato dell'Università Lumsa

Matteo Gnes,

Ordinario dell'Università "Carlo Bo"

Flaminia Ielo,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Chiara Lacava,

Dirigente della Presidenza del Consiglio

Giustino Lo Conte,

Dottore di ricerca dell'Università "Sapienza"

Marco Macchia,

Associato dell'Università "Tor Vergata"

Euan Macdonald,

Senior lecturer in Jurisprudence,
The University of Edinburgh

Massimo Macrì,

Responsabile dei Rapporti Legali
con il Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti presso Autostrade
per l'Italia

Barbara Marchetti,

Ordinario dell'Università di Trento

Pia Marconi,

Coordinatore di Dipartimento,
Scuola Nazionale Amministrazione,
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Angelo Mari,

Professore stabile,
Scuola Nazionale Amministrazione

Alberto Massera,

Ordinario dell'Università di Pisa

Bernardo Giorgio Mattarella,

Ordinario dell'Università
Luiss "Guido Carli"

Gabriele Mazzantini,

Funzionario dell'Autorità garante
della concorrenza e del mercato

Guido Melis,

Ordinario dell'Università "Sapienza",
attualmente in pensione

Antonella Meniconi,

Associato dell'Università "Sapienza"

Elisabetta Midena,

Dirigente dell'Autorità
nazionale anticorruzione

Valentina Milani,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Alessandra Miraglia,

Dottore di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Elena Mitzman,

Assegnista di ricerca
dell'Università di Trento

Giorgio Mocavini,

Ricercatore dell'Università di Palermo

Elisabetta Morlino,

Ricercatore dell'Università
"Suor Orsola Benincasa"

Giulio Napolitano,

Ordinario dell'Università "Roma Tre"

Alessandro Natalini,

Ricercatore dell'Università "Parthenope"

Simone Neri,

Dirigente dello Stato e dottorando
dell'Università Luiss "Guido Carli"

Carlo Notarmuzi,

Dirigente della Presidenza
del Consiglio dei Ministri

Marco Pacini,

Consigliere della Banca d'Italia

Alessandro Pajno,

Presidente emerito del Consiglio di Stato

Kostandin Peci,

Dottore di Ricerca Luiss "Guido Carli" LIm
College of Europe, Bruges

Rita Perez,

Ordinario dell'Università "Sapienza"

Andrea Pincini,

Dottore di ricerca
dell'Università "Sapienza"

Nicola Posteraro,

Dottore e assegnista di ricerca dell'Università
"Roma Tre",
Professore abilitato di seconda fascia

Davide Ragone,

Consigliere giuridico
del Presidente della Commissione
"Finanze e tesoro" del Senato

Andrea Renzi,

Dottorando di ricerca
dell'Università "Roma Tre"

Patrizio Rubechini,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Lorenzo Saltari,

Ordinario dell'Università di Palermo

Alessandra Salvato,

Dottore di ricerca dell'Università degli studi
di Napoli "Federico II"

Siriana Salvi,

Responsabile dell'area statistica del Centro
interregionale per i sistemi informatici,
geografici e statistici (Cisis)

Aldo Sandulli,

Ordinario dell'Università Luiss "Guido Carli"

Mario Savino,

Ordinario dell'Università della Toscana

Vitor Rein Schirato,

Professore dell'Università
di San Paolo del Brasile

Eleonora Schneider

Avvocato in Roma

Giuseppe Sciascia,

Bank Resolution Expert -
Single Resolution Board

Donatella Scicchitano,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"
e Specialista Area Legale Amministrativa
presso Ales Arte Lavoro e Servizi S.p.A.

Susanna Screpanti,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Gianluca Sgueo,

Policy Analyst presso il Parlamento europeo

Marta Simoncini,

Ricercatrice in diritto amministrativo
presso l'Università Luiss "Guido Carli"

Silvia Simone,

Funzionaria dell'Autorità
di regolazione dei trasporti

Federico Spanicciati,

Dottore di ricerca dell'Università "Roma Tre"

Alessandro Tonetti,

Chief Legal Officer
di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

Luisa Torchia,

Ordinario dell'Università "Roma Tre"

Valerio Turchini,

Dottore di ricerca dell'Università della Toscana

Giulio Vesperini,

Ordinario dell'Università della Toscana

Flavio Valerio Virzi,

Ricercatore dell'Università "Sapienza"

Valentina Volpe,

Associato dell'Università di Lille

ATTIVITÀ 2004-2020

L'Irpa è l'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, fondato nel 2004 da Sabino Cassese e dai suoi allievi. L'Istituto svolge, senza fini di lucro, attività di ricerca e formazione in materia di amministrazioni pubbliche. Questo volume ne ripercorre le attività, svolte nell'arco di più di tre lustri (2004-2020).