

IL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

a cura di
Luisa Torchia

IL MULINO

Il volume contiene l'elaborazione dei risultati di una ricerca promossa dall'Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (Irpa), finanziata per alcune parti dalla Fondazione Cariplo, dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siena e da Unicredit MedioCredito Centrale S.p.A. Il generoso contributo di questi enti ha consentito di intraprendere e portare a compimento un lavoro di due anni, cui hanno partecipato, tra giovani studiosi, professori e dipendenti di pubbliche amministrazioni, oltre cento persone.

ISBN 978-88-15-13232-1

Copyright © 2009 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

LE PROSPETTIVE

1. *Immobilismo e mutamento*

Le amministrazioni pubbliche sono state a lungo considerate come immortali, o almeno come corpi immobili. Si è spesso notato che, mentre le Costituzioni cambiano, le amministrazioni restano; queste, considerate come mero strumento, sono state sottratte alla storia sociale e ai suoi mutamenti.

L'idea della immobilità (o persino della immortalità) amministrativa ha dominato il campo per più di un secolo, a partire dagli anni iniziali dell'Ottocento, ed ha facilitato la formazione dei paradigmi concettuali di base: amministrazione come corpo stabile, nonostante la rotazione degli addetti; professionalità dell'attività amministrativa; neutralità della funzione, nonostante la politicità dei fini e della direzione.

Successivamente si è compreso che le amministrazioni non sono immortali: prendendo in esame istituti, organi, procedure sul lungo periodo, si è osservato che essi nascono, si sviluppano, raggiungono una maturità, muoiono. Fattori di innovazione sono la società stessa e il corpo politico, le condizioni economiche, il grado di sviluppo economico-sociale. Le amministrazioni appaiono sempre eguali a se stesse. Eppure, ad esame più attento, si nota che, nel corso della loro vita, organi, enti, prassi, mutano, si adattano, reagiscono ad impulsi esterni, quasi impercettibilmente. Ciascuno di questi mutamenti è difficile da identificare, se non si usa il microscopio.

Una parte dei mutamenti è però più visibile, perché deriva dalla duplice componente, costituzionale e funzionale, dell'amministrazione. Quando si afferma il *grundrechtsgeprägten Verwaltungsrecht*, quando cioè la Costituzione si impadronisce anche dell'amministrazione, questa finisce per essere trainata da quella nel mutamento. Non può, quindi, più dirsi che le Costituzioni

passano, l'amministrazione resta. Quando, in secondo luogo, si afferma l'*Aufgabenabhängigkeit des Verwaltungsrecht*, con la continua modificazione della sfera pubblica, per l'ampliarsi e il ridursi dei compiti statali, le amministrazioni sono trascinate dal cambiamento delle funzioni ad esse affidate.

Una volta che è morta l'idea dell'immortalità, le diverse discipline che studiano l'amministrazione si sono trovate dinanzi a un compito difficilissimo, perché è scomparso il paradigma fissato come tipo ideale, come costante, e si è dovuto procedere in base ad analisi empiriche, diverse per ogni paese, fondate su dati in continuo cambiamento.

Ancora più difficile individuare le linee di fondo di queste trasformazioni. Si tratta di cogliere il mutamento naturale di lungo periodo del fenomeno amministrativo, di individuare la sua direzione, di notare le differenze nazionali di una evoluzione che presenta caratteristiche unitarie nella dimensione mondiale.

I mutamenti più importanti sono tre. Il primo è costituito dal cambiamento del contesto in cui le amministrazioni pubbliche operano: una volta, questo era esclusivamente nazionale; ora esso è più ampio. Il secondo riguarda la torsione alla quale le amministrazioni pubbliche sono sottoposte: una volta esse erano al servizio del corpo politico, ora debbono ascoltare direttamente la società. Il terzo attiene alla relazione pubblico-privato, in passato retta dal principio di dominazione-subordinazione, ora sottoposta al principio di collaborazione.

2. La perdita dell'esclusività del contesto nazionale

Le amministrazioni pubbliche sono nate e si sono sviluppate in contesti nazionali e statali. I grandi imperi del passato hanno avuto cospicui apparati pubblici, ma essi non erano separati dal corpo politico. Ad esempio, tra personale politico e personale amministrativo non vi era una netta linea di distinzione. Lo stato ha costituito il «terreno di cultura» delle amministrazioni pubbliche come noi oggi le conosciamo.

Pur prigioniere della gabbia statale, le amministrazioni pubbliche, però, sono sempre più spesso inquadrare in una cornice più ampia, costituita da poteri pubblici non statali, sia

quelli più visibili, come l'Unione europea e le organizzazioni globali, sia quelle meno visibili, come le reti «spontanee» di organi specializzati, come quella delle autorità della concorrenza e quella delle autorità di controllo delle borse (vedi cap. X).

La formazione di questo contesto più ampio produce numerosi effetti. In primo luogo, gli ordini superiori e i loro apparati pongono sotto osservazione, valutano, integrano, guidano, controllano le amministrazioni pubbliche nazionali-statali (ad esempio, la Commissione della Comunità europea tiene sotto controllo le amministrazioni economico-finanziarie nazionali europee; le amministrazioni nazionali relative al commercio debbono seguire i dettami dell'Organizzazione mondiale del commercio; gli uffici nazionali che si interessano della protezione ambientale debbono applicare metodi e parametri stabiliti dal *Clean Development Mechanism*).

Ciò produce una sorta di bi-appartenenza delle amministrazioni pubbliche, che sono tenute a rispondere non solo ai corpi politici nazionali, ma anche a vertici politico-amministrativi ultranazionali. Ne deriva anche uno sdoppiamento: uffici strutturalmente nazionali (perché inquadrati nell'organizzazione statale) operano funzionalmente sia come apparati nazionali, sia come apparati ultranazionali (perché debbono sottostare a direttive e controlli di istituzioni ultrastatali).

In secondo luogo, a causa di questa bi-appartenenza, si producono asimmetrie e squilibri tra i corpi amministrativi nazionali, e, quindi, frammentazione di apparati una volta unitari. Infatti, come conseguenza della formazione di questi contesti più ampi, alcune amministrazioni nazionali rimangono maggiormente governate in forma domestica (si pensi alle amministrazioni del *welfare*), altre sono più influenzate da standard, procedure, politiche extranazionali (ad esempio, la difesa, l'economia, l'interno: si pensi per quest'ultima, nell'area europea, a Europol, Gendarmeria europea, disciplina delle immigrazioni) (vedi cap. III, parr. 2 e 3). Tra queste ultime, però, non si stabiliscono connessioni strette, perché i condizionamenti ultranazionali provengono da corpi diversi, a causa della frammentazione degli ordini giuridici globali (quello del mare, quello del commercio, quello dell'ambiente, quello dei rifiuti radioattivi, quello degli alimentari, quello della pace e della guerra, e così via).

Ma le due forme di appartenenza (statale e ultrastatale) sono diverse, in quanto la seconda non determina la dipendenza da alcun esecutivo sovranazionale. A livello europeo, la stessa Commissione funge più da amministratore di network settoriali guidati da comitati e agenzie, che da guida, capace di restituire coerenza politica all'azione amministrativa su scala ultranazionale. Su un piano globale, poi, l'elevato grado di frammentazione istituzionale accentua la segmentazione e specializzazione delle reti amministrative multilivello. Di conseguenza, le connessioni che si instaurano (talora anche strette, cooperative e competitive) coinvolgono amministrazioni omologhe di stati diversi e indeboliscono la capacità degli esecutivi domestici di governare i rispettivi sistemi amministrativi, favorendo un «policentrismo centrifugo».

L'allargamento del contesto in cui le amministrazioni pubbliche vengono oggi ad operare produce un ulteriore effetto, costituito dalla circolazione degli istituti che reggono la vita delle amministrazioni pubbliche, siano essi costituiti da organi, ovvero consistano essi in procedure e prassi (basti dire che sono pochi i paesi sviluppati che non dispongono di autorità di controllo della finanza privata e che dovunque vi sia una disciplina ambientale vi è una procedura di valutazione di impatto ambientale). Ora, questi istituti non circolano *sic et simpliciter*. Vengono decontestualizzati, riconfigurati, risemantizzati. Subiscono, cioè, nel corso della traduzione da un ordine ad un altro, cambiamenti ed adattamenti. Per cui risultano, al termine del processo, simili e diversi allo stesso tempo, rispetto al modello originario.

L'esempio forse più significativo di questo modo in cui avviene la circolazione degli istituti amministrativi è quello degli uffici che chiamiamo oggi autorità amministrative indipendenti. La loro origine risale all'Inghilterra del XIX secolo, dove si svilupparono al di fuori di un preciso quadro ministeriale, allora inesistente, quindi come corpi «fluttuanti». Trasmigrarono negli Stati Uniti, dove vennero prima utilizzate a livello statale, poi a livello federale. Ma qui servirono uno scopo diverso, quello di assicurare agli apparati pubblici di settori specializzati una «expertise» prima inesistente nel governo. Si sono diffuse di recente in Francia, nel Regno Unito, in Germania e in Italia, dove però sono divenute un modo per sottrarre alla negoziazione

politica la disciplina di particolari settori «sensibili», perché coinvolgono interessi costituzionalmente protetti (vedi cap. IV, par. 6 e cap. XIII).

È difficile indicare le conseguenze della bi-appartenenza (statale-ultrastatale) in ordine alla governabilità del sistema amministrativo domestico da parte dell'esecutivo nazionale e della partecipazione delle amministrazioni nazionali alle reti ultrastatali. Si può solo dire che un sistema amministrativo – come quello italiano – a livello di statalità debole rimane dapprima soccombente rispetto a quelli stranieri e ultranazionali, salvo poi imparare dalle loro *best practices*, producendo, però, una ulteriore asimmetria, che dipende dalla «doppia velocità» del sistema nazionale, più efficiente in alcune sue componenti (ad esempio, autorità indipendenti) e meno in altre (ad esempio, ministeri operanti in ambito esclusivamente nazionale) (vedi cap. XI).

3. *Come le scelte collettive si impongono alle amministrazioni*

Il secondo mutamento riguarda il legame tra amministrazioni pubbliche e scelte collettive. Questo è stato tradizionalmente assicurato in forme complesse, ponendo l'amministrazione al servizio della legge e la politica al comando dell'amministrazione.

Da un lato, infatti, secondo il modello di cui si è fatto interprete Max Weber, le regole alle quali le amministrazioni sono sottoposte sono contenute nel diritto, e questo è dettato dalla legge, secondo il canone del positivismo normativo, che riduce il diritto alla legge, e dà ad essa anche il compito di disciplinare l'operazione interpretativa, allo scopo di guidare e vincolare gli operatori giuridici. In tal modo il funzionamento degli apparati amministrativi viene sottoposto agli stessi principi propri di una macchina, con norme generali precise, calcolate razionalmente.

Dall'altro, secondo i criteri propri degli ordini democratici, l'azione amministrativa acquisisce legittimità dalla guida politica, che viene quindi collocata al suo vertice. Senza di essa, la dirigenza burocratica finirebbe per diventare un mandarinato con potere, ma senza investitura.

Tutto questo va ora cambiando, sia per la crisi del modello, sia per l'emersione di modi nuovi di *governance*.

Le assemblee elettive, quali luoghi dove vengono operate le scelte collettive, sono in crisi. Infatti, si stabilisce un «continuum» corpo elettorale-governo. Ciò avviene in forme nuove, che non riproducono le esperienze cesariste, bonapartiste e autoritarie.

Molte decisioni sono prese direttamente dal corpo elettorale, sia pure in forma rudimentale (si pensi alla diffusione dei referendum). Altre vengono rimesse direttamente agli esecutivi, dove è difficile distinguere nettamente tra componente politica e componente amministrativa (ciò produce un ampliamento del potere normativo dell'esecutivo, con conseguente esautoramento o svuotamento delle assemblee elettive). Molte decisioni sono prese in altre forme, con surrogati del processo democratico (come le procedure «deliberative», quali il «débat public» in Francia e la *public enquiry* nel Regno Unito).

L'esecutivo politico – il governo nazionale – è, a sua volta, in difficoltà nell'operare le scelte collettive, e politicizza il corpo amministrativo, producendo instabilità. Infatti, apparati che dovrebbero essere retti dal principio di continuità sono sottoposti a cambiamenti periodici. Comportamenti che dovrebbero essere governati dal principio di imparzialità sono sottoposti alla regola opposta. Questo fenomeno dipende da molte cause: dallo stesso già segnalato indebolimento del parlamento; dalla ricerca di stabilizzazione del proprio consenso sociale da parte del governo; dal bisogno per quest'ultimo di disporre di funzionari fedeli, oltre che leali; dalla permanenza di pratiche clientelari che, adoperate prima nell'area delle imprese pubbliche e delle banche, a seguito delle privatizzazioni, si sono riversate sulle pubbliche amministrazioni (vedi cap. II, par. 2).

Alla crisi del modello tradizionale si affianca l'emersione di nuovi modelli. Il primo è quello del *legal empowerment*. Se il diritto prima discendeva dall'alto, era imposto, esso è ora inteso come un processo attraverso il quale la società – e specialmente le sue parti meno protette – è messa in grado di far valere i propri diritti e interessi rispetto allo stato e al mercato. Poveri, immigrati, esclusi, vengono dotati non solo più di diritti, ma anche di strumenti per poterne godere, sia nella società, sia nei confronti di quello stesso stato che riconosce quei diritti ed è

obbligato a rispettarli (vedi cap. III, par. 4). Si diffonde l'idea che non basti garantire, ma bisogna anche agevolare l'accesso o l'esercizio dei diritti garantiti.

Il secondo modello è quello del policentrismo. La moltiplicazione dei centri riconosciuti come poteri pubblici produce frammentazione, ma consente anche una partecipazione maggiore. La destrutturazione della macchina amministrativa, la penetrazione dentro di essa del mercato (tra l'altro, attraverso l'esternalizzazione di servizi), lo stesso decentramento (quasi tutti gli stati sviluppati hanno ora una qualche forma di *meso level of government*, tipo le regioni), danno maggior peso alla società e all'economia rispetto alle amministrazioni pubbliche (un buon esempio è quello dell'obbligo di scegliere i contraenti privati delle pubbliche amministrazioni mediante gara, non più dettato solo allo scopo di risparmio statale, ma anche al fine di consentire a tutti eguali possibilità di accesso al «mercato amministrativo») (vedi capp. VI e XI).

Il *paradigm shift*, e cioè la transizione dal modello legale-razionale tradizionale ai nuovi modelli del *legal empowerment* e del policentrismo «poroso», se rende più «compassionevole» l'amministrazione, non restituisce razionalità al dialogo tra pubblica amministrazione e società, anzi aumenta il vuoto di progettualità amministrativa proprio di un sistema a basso tasso di statalità, rende più deboli gli uffici rispetto agli interessi capaci di «catturarli» e accresce il «populismo amministrativo».

4. Il «*welfare state*», il «*regulatory state*», l'«*enabling state*»

Il terzo mutamento riguarda il rapporto pubblico-privato. Questo è stato costruito, in passato, come una relazione di dominazione/subordinazione (vedi cap. I). Le amministrazioni sono state concepite come «macchina dell'obbedienza». Il potere amministrativo è stato ordinato come mezzo per assicurare che i comandi venissero obbediti. Questa conformazione comportava una separazione tra i due campi, quello pubblico e quello privato, perché solo il primo era dotato di un complesso di poteri straordinari o privilegiati.

Questo assetto è stato consacrato in un apposito ramo del diritto, quello amministrativo, presto divenuto oggetto di esame

scientifico e più tardi divenuto il principale osservatorio delle pubbliche amministrazioni. Il diritto amministrativo nasce, appunto, come armatura giuridica della «macchina dell'obbedienza». Al suo centro sta il rapporto autorità/libertà, in cui si esplica la dialettica provvedimento amministrativo/diritti dei cittadini.

Ambedue le caratteristiche indicate (la relazione dominazione/subordinazione e la separazione pubblico-privato) si vanno perdendo come regole generali ed esclusive. All'amministrazione macchina dell'obbedienza si affiancano amministrazioni che assicurano il rispetto delle regole e la conformità ai dettati ordinando l'osservanza alle prime e ai secondi in altri modi, mediante incentivi, meccanismi di *compliance*, norme non vincolanti, *soft law*. Il diritto amministrativo non è più l'«involucro» esclusivo delle pubbliche amministrazioni, l'unica chiave per la loro «lettura».

L'indicatore più significativo della trasformazione dell'autoritatività dell'amministrazione è quello costituito dalla disciplina del procedimento (vedi cap. VI). Questo è stato dapprima regolato come sequenza di atti, per ordinare all'interno il succedersi degli interventi degli uffici e regolare il peso dei diversi interessi pubblici. La disciplina del procedimento è poi divenuta il modo per rendere visibile all'esterno il formarsi delle decisioni amministrative e più agevolmente giustiziabili le pretese dei cittadini. Infine, è passata a consentire ai privati di inserirsi nel processo di decisione e far sentire la propria voce. A questo punto, la procedura è divenuta un diritto a sé stante, che si è staccato dal diritto sostanziale soggiacente, e diventa parte di un più generale diritto a una buona amministrazione, che trova riconoscimento costituzionale e comunitario. La procedura, prima in funzione dell'amministrazione, è ora in funzione del cittadino.

Poi, il modello *command and control* viene affiancato da quello privatistico. Ma questo non consiste in una mera trasposizione di istituti civilistici nel campo amministrativo. Quest'ultimo si impadronisce della proprietà di beni, della società per azioni, del contratto, ma li trasforma a suo piacimento. Per cui il privatismo dell'amministrazione è quasi sempre regolato da un diritto privato modificato (vedi cap. III, par. 3).

La funzione di sorveglianza – dotata di un'ampia panoplia

di strumenti, dall'ordine all'ispezione, al controllo – abbandona il modello «police patrol» per ricorrere ai privati, secondo il modello «fire alarms»: nel primo l'amministrazione controlla in modo sistematico e generale, ma in forma unilaterale; nel secondo, invece, si vale della collaborazione di privati, interessati all'intervento pubblico, come segnalatori di disfunzioni.

All'amministrazione come corpo separato dalla società si affianca l'amministrazione che opera attraverso la società. Se prima il *welfare state* si realizzava attraverso apparati pubblici erogatori di servizi e benefici, e il *regulatory state* ricorreva ad autorità indipendenti, ma pur sempre amministrative, oggi l'*enabling state* consente l'*outsourcing* di servizi e facilita con *vouchers* la scelta libera degli erogatori (di conseguenza, il disegno delle politiche rimane in mano pubblica, l'erogazione passa in mano privata). Se precedentemente le amministrazioni pubbliche dominavano i privati, ora esse richiedono la loro collaborazione, come accade nell'*Institutionalised public-private partnership* (vedi capp. III e IV). Se in passato «mano pubblica» e settore privato erano nettamente separati, ora economia mista e privatizzazioni conducono alla collaborazione nella gestione di imprese e nel rischio finanziario. Le amministrazioni pubbliche somigliano sempre più a camaleonti, con una varietà di sfumature.

La varietà e ampiezza dei compiti statali conducono, però, ad un «sovraccarico di governo», nel senso che la tensione tra le risorse raccolte con le entrate e quelle distribuite con la spesa e quelle che servono a far funzionare la macchina amministrativa diventa sempre più forte, tanto da far temere la bancarotta dello stato (vedi cap. VIII).

La cosiddetta «crisi fiscale» produce fenomeni prima non immaginabili. I bilanci dello stato, costretti a ricorrere al debito pubblico, divengono oggetto di valutazioni finanziarie, destinate a loro volta a produrre effetti sui bilanci stessi. Infatti le agenzie di «rating» assegnano punteggi agli stati come alle imprese e alle banche. E peggiori sono i punteggi, più alto diviene il costo della raccolta di denaro da parte degli stati. Appaiono sempre più lontani i giorni del braccio di ferro tra Bismarck e il parlamento tedesco sul potere di bilancio.

All'interno, gli strumenti ordinari di gestione della macchina pubblica appaiono sempre più obsoleti, per cui si fa ricorso

a nuove attrezzature gestorie, riassunte nella formula del *new public management*. Questo comprende nuove macchine utensili, dalla gestione per obiettivi ai controlli di gestione, alla *performance pay* per i funzionari, alle valutazioni di impatto amministrativo (vedi capp. XI e XIII).

5. *Il peso del passato e le debolezze del presente*

I mutamenti descritti toccano quasi ogni punto di quei vasti mondi che sono le amministrazioni pubbliche. E incidono su quasi ognuna di esse.

Ma, da un lato, novità e persistenze vanno di pari passo. Dall'altro le diversità di sviluppo fanno sentire il loro peso.

Quasi nessuno degli aspetti del potere pubblico è oggi immune da un processo di stratificazione, nel quale organi, procedure, stili nuovi si affiancano ad organi, procedure, stili antichi. Ma l'*institutional layering* è particolarmente accentuato nel campo amministrativo, nel quale necessariamente il cambiamento può avvenire solo a pezzi e bocconi. Si deve, infatti, far funzionare la macchina, intanto che la si cambia. L'immersione degli apparati e delle procedure amministrativi nella società e nelle sue consuetudini è più forte, proprio per la loro ampiezza. Ne consegue la necessità di far convivere strati diversi, che vanno a giustapporsi, a confliggere; talora a peggiorare la situazione che si voleva migliorare.

In secondo luogo, la contemporaneità e la convergenza dei mutamenti non debbono nascondere la diversità dei punti di partenza e dei contesti, che finiscono per influenzare le applicazioni, e producono diversità nazionali. Se, infatti, contano *new modes of governance*, contano anche tradizioni, culture, pratiche consolidate in contesti nazionali, che reagiscono alle nuove tendenze, e fanno corpo con esse.

La perdita dell'esclusività dell'ancoraggio statale produce, in Italia, una accentuazione delle asimmetrie tra amministrazioni (vedi cap. X). Su un corpo già caratterizzato da forti differenze interne, si innestano ulteriori differenze. Ad esempio, la *performance* delle amministrazioni finanziarie, già migliore, è ulteriormente migliorata dalle continue relazioni con i diversi sistemi regolatori globali, sia quelli costituiti da ordini supe-

riori, sia quelli composti in forma di rete di autorità nazionali. Il Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia, la Commissione nazionale delle società e della Borsa (Consob) sono frequentemente in contatto con le istituzioni corrispondenti di altri paesi, nonché con organizzazioni globali operanti nei loro settori. E da questi contatti traggono giovamento, sia perché imitano istituzioni meglio funzionanti, sia perché sono incentivate a porsi al loro stesso livello.

Lo spostamento dei luoghi dove si formano le decisioni collettive, a sua volta, causa, in Italia, un effetto di disordine amministrativo. Maggiore partecipazione si accompagna, specialmente perché malamente strutturata o addirittura non strutturata, a una perdita di centro e di direzione, una cacofonia. L'esempio più significativo è quello relativo ai grandi investimenti pubblici in infrastrutture (vedi cap. III, par. 5.3). La causa maggiore dei ritardi italiani è costituita dalla dispersione delle competenze nell'apparato pubblico, dall'intervento, quindi, di troppe autorità, dalla mancanza di una struttura procedimentale adatta a sentire gli interessati, dalla insufficiente separazione dei momenti della consultazione, che fanno parte dell'istruttoria, e di quelli della decisione, che fanno parte della conclusione del procedimento.

In terzo luogo, l'attenuazione del comando amministrativo, in una società già in partenza con basso livello di statalità, produce confusione e disarmonia. Basti osservare che nei grandi apparati pubblici dominano la «routine» e il precedente, non la definizione di obiettivi e la strutturazione di procedure. Che il *laissez-faire* burocratico prevale sulla programmazione amministrativa. Che il familismo si insinua e talora predomina negli apparati, soppiantando il principio della professionalità e del merito (vedi cap. XI).

Di conseguenza, l'amministrazione italiana si presenta con forti differenziazioni interne e molto diversa da quella dei principali paesi europei (vedi cap. XIII). Diversa dal modello colbertista francese, a forte guida amministrativa; dal modello bismarckiano tedesco, dominato dalle programmazioni e dalla collaborazione intra-amministrativa; infine, dal modello inglese fondato sulla *deference* dei cittadini rispetto all'amministrazione.

Capitolo quattordicesimo. Le prospettive

Sull'immortalità dell'amministrazione è nota la frase del fondatore del diritto amministrativo tedesco, O. Mayer, *Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht* (Il diritto costituzionale passa, il diritto amministrativo resta), in Id., *Deutsches Verwaltungsrecht* (1924), 3^a ed., Berlin, Vorwort, 1969, vol. I. Sull'immortalità delle istituzioni amministrative, in generale, B.G. Peters e B.W. Hogwood, *The death of immortality: Births, deaths and metamorphoses in the U.S. federal bureaucracy 1933-1982*, in «American Review of Public Administration», 18, n. 2, June, 1988, pp. 119 ss.; si veda anche H. Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?*, Washington, Brookings Institution, 1976.

Sulla destatizzazione e sui suoi effetti, nell'area europea, C. Möllers, *European governance: Meaning and value of a concept*, in «Common Market Law Review», 43, 2006, p. 313. Sull'*Enabling State*, N. Gilbert, *The «Enabling State» from Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, n. 26, Sept., 2005. Sul *legal empowerment*, United Nations Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Making the Law Work for Everyone*, New York, Undp, 2008. Sul modello weberiano, M. Weber, *Economia e società*, Milano, Comunità, 1961, vol. II, pp. 682 ss. e 699 ss. Sui modelli *police patrol* e *fire alarm*, M. McCubbins e T. Schwartz, *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms*, in «American Political Science Review», 28, 1984, pp. 165 ss. Sull'*institutionalised public-private partnership*, Commission of the European Communities, *Commission Interpretative Communication on the Application of Com-*

munity law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnership, 5. 2. 2008, C. (2007) 6661.

Sulle modificazioni del diritto amministrativo come «involucro» concettuale classico delle amministrazioni pubbliche, J.-B. Auby, *La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif*, in «AJDA», novembre, 2001, p. 912; P. Martens, *Que reste-t-il du droit administratif?*, in «Administration Publique», 1, 2006, p. 1; W. Hoffmann-Riem, *Zwischenschritte sur Modernisierung der Rechtswissenschaft*, in «Juristen Zeitung», Juli 2007, n. 13, p. 645. Del tema mi sono occupato più volte: si vedano, tra gli altri, i due miei scritti recenti su *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1, 2002, pp. 27-40 e su *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 4, 2004, pp. 901-912. Sulle riforme amministrative, si veda il mio scritto su *L'età delle riforme amministrative*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1, 2001, pp. 79-97 e, successivamente, M. Savino, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, 2^a ed., *Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2169 ss. Sui «dislivelli di statalità», S. Cassese, *Lo stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, pp. 1-91.