

1. Recensioni

Sabino Cassese e Luisa Torchia, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 153.

Una *lectio magistralis*, una guida preziosa per esplorare il mondo nuovo del diritto amministrativo, una summa di aurei consigli per gli studiosi e per gli operatori del diritto, ma in fondo è anche il racconto di uno straordinario percorso biografico, caratterizzato, volta a volta, o contemporaneamente, dall'attività di studioso acuto e brillante, di manager pubblico capace e competente, di Ministro (e, in questa veste, di legislatore) riformista e lungimirante, di giudice costituzionale autorevole ed equilibrato.

Il recentissimo volume del prof. Sabino Cassese dedicato al *Diritto amministrativo, una conversazione*, appena pubblicato per i tipi della casa editrice «Il Mulino» (e scritto a quattro mani con la prof.ssa Luisa Torchia) è un libro poliedrico, è tante cose insieme. Esso sembra porsi in sostanziale continuità con almeno tre aurei volumetti *Cultura e politica del diritto amministrativo* (Il Mulino, 1971), *Servitori dello Stato, Intervista sulla pubblica amministrazione a Sabino Cassese* (Zanichelli, 1980), *Il mondo nuovo del diritto, Un giurista e il suo tempo* (Il Mulino, 2008). Attraverso un saggio agile, ma denso di contenuti, il prof. Cassese e la prof.ssa Torchia forniscono una preziosa chiave di lettura delle tendenze recenti del processo di trasformazione che sta attraversando il diritto amministrativo.

Il volume rappresenta uno strumento utilissimo per orientarsi in una branca dell'ordinamento giuridico, affascinante ed in continua evoluzione; una disciplina che si è oramai completamente aperta alla dimensione comunitaria ed internazionale, assumendo la fisionomia di un diritto amministrativo europeo e globale.

Proprio le discipline appena citate possono essere considerate le nuove frontiere del diritto dell'amministrazione. Tali frontiere si allargano verso lo spazio giuridico europeo e globale; aree queste magistralmente esplorate dal prof. Cassese che, nel corso degli anni di studio e di ricerca, si è posto pionieristicamente ad analizzare contesti nuovi e di difficile decifrabilità. Egli rappresenta oggi, a livello mondiale, uno dei principali studiosi del diritto delle pubbliche amministrazioni e delle sue evoluzioni. La sua profonda dottrina viene ad emersione in questo saggio/intervista che,

seppure in modo rapido, consente di visualizzare il complessivo scenario che connota il diritto amministrativo. Ciò anche in virtù della pluralità e poliedricità di esperienze vissute come autorevole cattedratico, ma anche come Grand Commis d'Etat.

Il testo è strutturato sotto forma di intervista, seguendo una formula non molto diffusa nel nostro Paese, ma che, tuttavia, si rivela di grande efficacia. Il volume, che si apre con un'introduzione curata dalla prof.ssa Torchia, si compone di cinque parti attraverso le quali vengono presi in esame i caratteri paradigmatici del diritto amministrativo e le sue trasformazioni (parte prima), soffermandosi specificamente sul diritto amministrativo, sui «suoi oggetti» e «la sua scienza»; ma anche sulla collocazione della precitata branca «tra specialità e universalità».

Vengono, poi, considerate attentamente (nella seconda parte) «le modificazioni dei contesti», approfondendo, in particolare, il rapporto tra «il diritto amministrativo e lo Stato» e tra «il diritto amministrativo e la crisi economica». Nel saggio sono, altresì, considerati (nella parte terza) gli aspetti di confine, oltre che le ipotesi di ibridazioni, analizzando la dialettica tra «diritto amministrativo e diritto privato» e tra «il diritto amministrativo e la storia». Nella parte quarta del testo, gli autori si soffermano ad analizzare il diritto amministrativo, considerando lo stesso all'interno del rapporto fra «tradizione e cambiamento». In questo contesto, sono stati presi in esame «il sistema amministrativo italiano negli ultimi trent'anni»; ed il rapporto tra il «diritto amministrativo e le riforme». La parte quinta è, invece, dedicata alle prospettive evolutive del diritto amministrativo; capitolo nel quale sono specificamente analizzati «i temi di studio», «la comunità scientifica», «il futuro».

Le ampie ed articolate risposte formulate dal prof. Cassese alle incalzanti e stimolanti sollecitazioni (che sono, al tempo stesso, acute riflessioni) poste argutamente dalla prof.ssa Torchia, permettono al lettore di addentrarsi nell'esplorazione dei diversi profili del diritto amministrativo. Nella sua chiara e brillante introduzione, la prof.ssa Torchia indica le linee guida seguite nel corso del lavoro, ma anche gli obiettivi verso i quali tende il volume qui in recensione. Quella fornita dalla prof.ssa Torchia, docente di diritto amministrativo all'Università di Roma e Presidente dell'IRPA, Istituto di ricerca sulla pubblica amministrazione, è un'autentica chiave di lettura, un codice assai utile per comprendere a fondo lo spirito del saggio.

L'intento del lavoro, come evidenziato dalla coautrice, non è «cronachistico, ma di analisi e di ricostruzione degli sviluppi più importanti e dei passaggi fondamentali che negli ultimi decenni hanno caratterizzato la disciplina, le istituzioni e la riflessione scientifica». La prof.ssa Torchia chiarisce la *ratio* che ha portato all'elaborazione del testo in recensione, precisando che l'idea su cui è stato immaginato questo lavoro era di «fare il punto sullo stato sia degli studi, sia delle tendenze di fondo, con una visuale a trecentosessanta gradi» sul panorama che connota il diritto amministrativo e le sue evoluzioni.

In particolare, la prof.ssa Torchia evidenzia, anzitutto, la necessità di considerare «la natura proteiforme del diritto amministrativo – diritto d'eccezione e del privilegio pubblico, ma anche diritto di garanzia e di limitazione del potere – che è forse la principale ragione della sua persistente modernità e della sua capacità di assorbire ed integrare le esigenze di epoche diverse».

Nella sua precisa introduzione, Luisa Torchia sottolinea che «ogni crisi economica, ogni crisi sociale creano nuove domande, dirette anzitutto al potere pubblico». E viene, quindi, in emersione il ruolo centrale svolto dal diritto amministrativo.

Da profondo studioso del diritto amministrativo (e con la consueta chiarezza espositiva), il prof. Cassese, mediante risposte che si sostanziano come saggi brevi (dispensando autentiche «pillole di saggezza»), riesce a cogliere l'essenza delle questioni, conducendo il lettore in un viaggio affascinante volto all'esplorazione di una branca sottoposta a continue modificazioni.

L'analisi di Cassese sulla condizione dell'amministrazione italiana è lucida e a tratti spietata. Secondo l'autore, «il diritto amministrativo ha avuto numerose evoluzioni per lo più passate inosservate agli occhi degli studiosi che hanno operato da meri commentatori, o applicatori, avvocati. È stato diritto dell'autorità o diritto dei cittadini, oltre che diritto misto, dell'uno e degli altri. Ha subito modificazioni passando da diritto dello Stato ad amministrazione ristretta a diritto dello Stato amministrativo. Quest'ultimo cambiamento è il più importante, perché lo Stato amministrativo abbraccia l'intera società». Cassese sottolinea la necessità di considerare altri due aspetti: «il primo riguarda il concetto unitario di amministrazione, un concetto diffuso in Italia e in Francia, non in altri Paesi come il Regno Unito. Si tratta di un'idea sbagliata perché in quella che chiamiamo amministrazione vi sono numerose componenti, un corpo di almeno un migliaio di funzionari politici, quelli che scrivono le leggi, preparano le politiche; un numero di poco più ampio di altri amministratori, che prendono le decisioni; un'area intermedia, servente; infine, una base di esecutori». Il secondo profilo, posto in luce dal prof. Cassese, riguarda la cultura amministrativistica diffusa nel Paese. Da questo punto di vista, «l'Italia (...) è in una condizione di primitivismo organizzativo. I grandi maestri di organizzazione sono stati l'esercito e la fabbrica. L'Italia ha avuto poco dell'uno e dell'altra. A questo aspetto che riguarda il rapporto cultura diffusa-amministrazione, se ne aggiungono altri due, che riguardano i rapporti amministrazione-cultura diffusa e amministrazione-politica. Il corpo burocratico italiano ha dialogato poco con l'esterno». «La politica, a sua volta, – rileva Cassese – non ha mai fatto i conti con l'amministrazione, ha preferito interessarsi solo di politica, invece di occuparsi di politiche. La cultura, infine, ha visto l'amministrazione sub specie o delle leggi che la regolano, o dei giudici che si pronunciano su di essa, facendosi sfuggire l'amministrazione come tale». Secondo l'insigne giurista gli effetti «(...) di queste mancanze di dialogo (...) sono sotto gli occhi

di tutti. Chi opera non sa e non parla. Chi parla non sa. Chi dovrebbe guidare ignora ciò che c'è da fare. Chi alla fine è destinatario dell'azione statale, il cittadino, soffre». Cassese rileva che ci si trova, quindi, di fronte al «paradosso di un'amministrazione onnipresente e in espansione, ma con piedi d'argilla» (pp. 36-37).

A suo parere, la «vastità dell'amministrazione si spiega con fatti sociali e specialmente con la richiesta dello Stato di svolgere il ruolo di assicuratore di quasi tutto, salute, istruzione, lavoro, sicurezza e così via. Ma quest'espansione non è accompagnata da un irrobustimento delle strutture amministrative anzi da un loro progressivo indebolimento».

A proposito dell'attuale condizione del diritto amministrativo, l'autore individua tre elementi essenziali. Anzitutto, «il diritto amministrativo ormai tocca ogni aspetto della vita civile e collettiva. Il secondo è il modello della formazione: il diritto amministrativo si forma dal basso, in base ad esperienze e correzioni, interpretate dagli uffici, anche se poi regole, procedure e principi finiscono in leggi. Il terzo è la ricaduta: il diritto amministrativo permea tutta la nostra giornata».

Se questo è lo scenario di fondo, Cassese sottolinea l'esigenza di procedere ad un'ampia riforma dell'amministrazione. *In primis*, «(...) va abbattuto il mito della separazione, ispirata all'idea che Stato e Regioni siano corpi in un sistema solare, ognuno dei quali ha una traiettoria indipendente». Cassese evidenzia, inoltre, che «ogni materia ha connessioni con le altre. Le connessioni sono state utilizzate dalla Corte costituzionale per porre un rimedio alle invasioni regionali e ai loro eccessi. Una riforma dovrebbe riconoscere la biappartenenza, ammettere un potere di indirizzo statale». E dunque, «Una volta risolto questo problema, va affrontato» il tema «della crescita delle dimensioni regionali. Questi corpi periferici hanno raccolto sacche di inefficienza, creato precari, istituito enti e organismi inutili. Una simile cura va fatta per gli uffici periferici statali, molti dei quali superflui. Fatto questo a livello costituzionale, occorre rivedere la legislazione, in modo da ridisegnare lo spazio regionale» (p. 119). Numerose sono le problematiche affrontate nel testo: questioni a cui gli autori forniscono risposte precise ed efficaci, individuando possibili traiettorie, indicando rotte, fissando punti di riferimento e formulando ricette da seguire per superare le criticità. Uno degli elementi che viene considerato in termini critici è rappresentato dalla scarsa (o assai ridotta) propensione della cultura amministrativistica ad aprirsi al confronto con le altre esperienze giuridiche. Questo elemento di chiusura costituisce, a parere degli autori, un rilevante ostacolo allo sviluppo della cultura amministrativistica italiana e, più in generale, un freno alla modernizzazione del sistema amministrativo. Peraltro, questo aspetto assume un valore ancor più negativo se si considera (che sui temi del diritto amministrativo, ma non solo su questi) si è registrata, di frequente, una certa chiusura al confronto internazionale nelle sedi accademiche; attività questa che assume una valenza fondamentale allorché gli studiosi del settore si aprono al confronto con altre esperienze, dialogando con le

altre culture. Dal testo emerge un quadro in chiaroscuro della condizione italiana del diritto amministrativo. Si tratta, infatti, di un contesto in cui non mancano i punti di forza, ma abbondano, per converso, i punti di criticità.

Il saggio di Sabino Cassese e Luisa Torchia rappresenta, quindi, un prezioso strumento per «leggere ed interpretare» il complesso ed articolato processo di trasformazione che ha interessato la disciplina del diritto amministrativo.

Il volume *Diritto amministrativo, una conversazione* si pone, quindi, come un utile ausilio ed un'efficace bussola per orientarsi nello studio, oltre che nell'applicazione concreta, dei principi e delle norme che compongono il nostro sistema amministrativo, inquadrato all'interno della più ampia dimensione europea ed internazionale.

(Vincenzo Mario Sbrescia)

Ignazio Visco, *Investire in conoscenza*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 176.

Nei paesi OCSE il differenziale di retribuzione tra chi è laureato e chi ha il diploma di scuola secondaria è almeno del 50%. C'è, però, in questo dato, una specificità italiana. Noi siamo al 53%, la Francia e la Germania al 63%, il Regno Unito al 74%, gli Stati Uniti all'81%. I nostri laureati, insomma, non guadagnano tanto di più dei loro coetanei che si sono fermati alla fine delle superiori. Se a questo primo dato ne aggiungiamo un secondo, che ci dice del forte differenziale – in negativo – tra la percentuale italiana di laureati e quella di altri Paesi, il quadro si completa. Non solo i nostri laureati sono di meno ma guadagnano meno.

È qui che si delinea quello che Visco definisce un paradosso: in un Paese che produce pochi laureati, diversamente da quanto si potrebbe pensare, questi non sono merce «rara» e, quindi, pagati bene. Tutt'altro. Sono, invece, remunerati in maniera scarsa.

È un problema. Molto serio. Perché tocca prima di tutto le aspettative dei giovani e delle loro famiglie. Se so che prendere una laurea non mi servirà a guadagnare di più è probabile che non mi laurei. Se so che mio figlio non ha più possibilità di occupazione se investo nei suoi studi non lo farò. Non solo. Se sono un'impresa che vuole investire ma so che avrò difficoltà a trovare lavoratori qualificati è probabile che non investa in tecnologie innovative.

Quando il progresso tecnologico è più che mai *skill based*, c'è il rischio di un avvitamento complessivo, insomma: di un progressivo impoverimento del sistema, di una marginalizzazione italiana.

Cosa si può fare per evitarlo? È questa, in sintesi, la questione attorno alla quale gira questo fortunato lavoro di Ignazio Visco – oggi Governatore della Banca d'Italia – che Il Mulino ha ripubblicato nel 2014 dopo la prima edizione del 2009.