

# POWER AND DEMOCRACY

---

Rivista internazionale  
di Politica, Filosofia e Diritto

8

2 (2023)



Tocqueville-Acton  
Centro Studi e Ricerche

# POWER AND DEMOCRACY

---

Rivista internazionale  
di Politica, Filosofia e Diritto

**8**

2 (2023)

# POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto

---

**Periodicità:** semestrale

**Modalità di raccolta degli articoli:** comitato scientifico e call for paper

**Tipo di selezione e valutazione degli articoli:** double-blind review

**Edizione on line e progetto grafico a cura di**

A2i Open Journals, divisione e-publishing di A2i Srl

## Contatti

Direzione Generale

TOCQUEVILLE-ACTON Centro Studi e Ricerche

Via Giosuè Carducci 12 – 20123 Milano

e-mail: [redazione@poweranddemocracy.it](mailto:redazione@poweranddemocracy.it)

## Website

[www.poweranddemocracy.it](http://www.poweranddemocracy.it)

**POWER AND DEMOCRACY** è una rivista online a carattere scientifico promossa dal Tocqueville-Acton Centro Studi e Ricerche. La Rivista è inclusa nell'elenco ANVUR delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche e dell'Area 14 - Scienze politiche e sociali.

ISSN 2724-0177

La rivista è registrata presso il Tribunale di Milano

(Aut. n. 1901 del 19 ottobre 2020. Reg. Stampa n. 136).

Lo sviluppo e la manutenzione dell'installazione di OJS sono forniti da A2i Open Journals, divisione e-publishing di A2i Srl.

La rivista è presente in:

– Catalogo italiano dei periodici ACNP (<https://acnpsearch.unibo.it/journal/3493844>)

– Google Scholar (<https://scholar.google.it/>)

– CORE (<https://core.ac.uk/>)

# POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto

[www.poweranddemocracy.it](http://www.poweranddemocracy.it)

## DIRETTORE

Flavio Felice, Università degli Studi del Molise

## COMITATO EDITORIALE

Fabio Giuseppe Angelini, Università Internazionale Uninettuno di Roma

Antonio Campati, Università Cattolica del Sacro Cuore

Maurizio Serio, Università degli Studi Guglielmo Marconi

---

## COMITATO SCIENTIFICO INTERNAZIONALE

Andrew A. Abela, Catholic University of America (USA)

Angelo Abignente, Università degli Studi di Napoli Federico II

Brian Anderson, Manhattan Institute (USA)

Dario Antiseri, LUISS Guido Carli

Nicola Antonetti, Università degli Studi di Parma

Angelo Arciero, Università degli Studi Guglielmo Marconi

Mauro Barberis, Università degli Studi di Trieste

Marco Bassani, Università degli Studi di Milano

Léonce Bekemans, Università degli Studi di Padova

Giovanni Belardelli, Università degli Studi di Perugia

Massimiliano Bellavista, Università degli Studi di Siena

Arthur C. Brooks, Harvard University (USA)

Rocco Buttiglione, Instituto de Filosofia Edith Stein Granada (Spagna)

Davide Cadeddu, Università degli Studi di Milano

Alejandro Chafuen, Acton Institute (USA)

Alessandro Campi, Università degli Studi di Perugia

Josepf E. Capizzi, Catholic University of America (USA)

Paolo Carozza, University of Notre Dame (USA)

Fabio Ciaramelli, Università degli Studi di Napoli Federico II

Riccardo Crespo, Universidad Austral, Buenos Aires (Argentina)

Lorenzo Cuocolo, Università degli Studi di Genova

Attilio Danese, Centro Ricerche Personaliste di Teramo

Stefano De Luca, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Gianni Dessì, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Giulia Paola Di Nicola, Centro Ricerche Personalistiche di Teramo

Enzo Di Nuoscio, Università degli Studi del Molise

Franco Maria Di Sciullo, Università di Messina

Jude P. Dougherty †, Catholic University of America (USA)

Federica Fabrizzi, La Sapienza – Università di Roma

Damiano Florenzano, Università di Trento

Francesco Forte †, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

Lothar Funk, University of Applied Sciences di Duesseldorf (Germania)

George Garvey, Catholic University of America (USA)

Mary Ann Glendon, Harvard University (USA)

Nils Goldschmidt, University of Siegen (Germania)

Maurizio Griffo, Università degli Studi di Napoli Federico II

---

André Habisch, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt (Germania)  
Stefan Kolev, Hamburg Institute of International Economics e Wilhelm Röpke Institute (Germania)  
Antonio Masala, Università di Pisa  
Guido Meloni, Università degli Studi del Molise  
Roberto Miccù, La Sapienza – Università di Roma  
Alberto Mingardi, Università Iulm  
Roberta Modugno, Università degli Studi Roma Tre  
Flavia Monceri, Università degli Studi del Molise  
Michele Nicoletti, Università di Trento  
Lorenzo Ornaghi, Università Cattolica del Sacro Cuore  
Damiano Palano, Università Cattolica del Sacro Cuore  
Claudio Palazzolo, Università di Pisa  
Luca Raffaello Perfetti, Università degli Studi di Bari  
Rocco Pezzimenti, LUMSA Università  
Aristide Police, LUISS Guido Carli  
Giovanni Puglisi, Università degli Studi di Enna 'Kore'  
Marcelo F. Resico, Universidad Católica Argentina (Argentina)  
James Robinson, University of Chicago (USA)  
Eugenio Yanez Rojas, Universidad San Sebastian, Santiago (Cile)  
Robert Royal, Faith and Reason Institute di Washington DC (USA)  
Mónica Rubio García, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (Messico)  
Giulio Maria Salerno, Università degli Studi di Macerata  
Paolo Savarese, Università degli Studi di Teramo  
Lorenzo Scillitani, Università degli Studi del Molise  
Stefano Salvatore Scoca, Università per Stranieri 'Dante Alighieri' di Reggio Calabria  
Mario Tesini, Università degli Studi di Parma  
Tommaso Valentini, Università degli Studi Guglielmo Marconi  
Dario Velo, Università di Pavia  
Andreas Widmer, Catholic University of America (USA)  
Alfred Wierzbicki, Catholic University of Lublin (Polonia)  
Michael Wohlgemuth, Walter Eucken Institut di Freiburg (Germania)  
Gabriel Zanotti, Universidad Austral di Buenos Aires (Argentina)  
Todd Zywicki, George Mason University (USA)

---

#### **REDAZIONE**

Giusy Conza, Università degli Studi Federico II di Napoli (Capo Redattore)  
Mauro Bontempi, Tocqueville-Acton Centro Studi e Ricerche  
Daniele Di Paolo (Segreteria di Redazione)

---

#### **DIRETTORE RESPONSABILE**

Nancy Squitieri, Ordine dei Giornalisti di Milano

# INDICE

## SAGGI E CONTRIBUTI

### **Lorenzo Zambernardi**

La via istituzionale alla pace:  
don Luigi Sturzo teorico delle relazioni internazionali 9

### **Guido Lenzi**

Guerra e pace nella teoria politica contemporanea 25

### **Gian Marco Sperelli**

La crisi della democrazia liberale: tecno-sovranoismo  
e tecno-populismo in prospettiva storica  
in Francia e in Italia (1992-2022) 31

### **Matteo Flauto**

Alla radice del liberalismo: deviazioni storiche  
e differenze tra il seme liberale europeo  
e il liberalismo americano 53

## TEORIA, ARGOMENTAZIONE E PRASSI

### **Maria De Benedetto**

Politica e amministrazione in una prospettiva di effettività 73

MARIA DE BENEDETTO\*

# POLITICA E AMMINISTRAZIONE IN UNA PROSPETTIVA DI EFFETTIVITÀ<sup>1</sup>

ABSTRACT: The article is focused on the relationship between politics and public administration from an Italian perspective. The A. summarily analyses the institutional pattern and related institutional practices, starting from the enduring primacy of politics over administration, to the normative establishment in 1993 of a (formal) principle to distinguish politics and administration. Moreover, the article tries to look ahead at the necessary (substantive) equilibrium between politics and administration, which should be sought in order to remodel the public decision-making chain by making it oriented to administrative effectiveness.

KEYWORDS: Politics & administration; Effective administration; Better regulation; Administrative organization.

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra politica e amministrazione come problema 2. Il punto di partenza: la primazia della politica sull'amministrazione 3. La crisi del sistema tradizionale e la distinzione (formale) tra politica e amministrazione 4. La distinzione (sostanziale) tra politica e amministrazione nella prospettiva dell'effettività amministrativa.

## 1. Il rapporto tra politica e amministrazione come problema

Accanto ai filoni di ricerca che riguardano distintamente i due termini, il rapporto tra politica e amministrazione *per se* è un autonomo oggetto di analisi in diversi ambiti epistemici, giacché è assai rilevante nella prospettiva della "divisione del lavoro" costituzionale e del raccordo tra istituzioni politiche ed amministrative. Così, questo rapporto viene studiato nella teoria dello Stato e nell'ambito del diritto pubblico (costituzionale e amministrativo) ma anche nella letteratura in materia di organizzazione (in ogni organizzazione caratterizzata da un minimo di complessità vi è un organo che sovrintende alla funzione di indirizzo e uno che provvede alla gestione), nelle scienze economiche, dagli studiosi di *management* e da quelli di sociologia. Nelle esperienze

---

\* Maria De Benedetto è professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi "Roma Tre". maria.debenedetto@uniroma3.it.

<sup>1</sup> Il presente contributo è destinato alla pubblicazione nel volume *Politica e amministrazione. Etica, managerialità e responsabilità, Atti del convegno in onore di Gianfranco D'Alessio*, in corso di pubblicazione per Roma Tre Press.

istituzionali e nelle diverse ricostruzioni teoriche tale rapporto è stato declinato in formule diverse: in termini di necessaria separazione tra politica e amministrazione (*dicotomia*), di soggezione dell'amministrazione alla politica (*gerarchia*) oppure di *distinzione* tra le due sfere (nel senso che tra politica e amministrazione sarebbero necessari spazi di colloquio regolato per lo svolgimento di compiti propri di ciascuna sfera) (Svara, 1998: 51).

Comunque, tutto il ragionamento sui due termini della questione si chiarisce meglio partendo dall'osservazione del comportamento umano, opportunamente messa in luce dalla teoria economica: le persone che rivestono ruoli politici e amministrativi svolgono compiti di diversa natura e rispondono ad un diverso *sistema di incentivi*. Gli uni (i politici) sono motivati dalla ricerca della rielezione, e pertanto operano e decidono nell'orizzonte del breve periodo; gli altri (gli amministratori), sono remunerati dal prestigio professionale, che si costruisce e si mantiene nel medio-lungo periodo, dunque è in questo diverso orizzonte temporale che operano e decidono (Cfr. Alesina, Tabellini, 2007: 169; 2008: 426).

La diversità delle motivazioni all'azione procura una *tensione strutturale* che dovrebbe riflettersi virtuosamente sui processi decisionali pubblici, distribuiti tra un livello politico e un livello amministrativo. D'altro canto, ogni disfunzionalità nel rapporto tra politica e amministrazione è destinata a condizionare l'effettività delle funzioni amministrative. Si tratti della costruzione di un ponte o del prelievo fiscale, dell'erogazione di una prestazione ospedaliera o della prevenzione di rischi ambientali, del servizio di trasporto pubblico locale o del rilascio di una qualsivoglia sovvenzione, per l'effettività amministrativa è sempre richiesto un dialogo proficuo e fluido tra il momento politico (quello in cui si definiscono le regole che conformano le funzioni amministrative, si indirizza e controlla l'azione amministrativa) e quello amministrativo (in cui si gestisce materialmente e la prestazione pubblica si concretizza).

Dunque, è ragionevole ritenere che *il rapporto tra politica e amministrazione dovrebbe essere ordinato all'effettività amministrativa*, in altri termini a far sì che sia costruito il previsto ponte, siano prelevate le dovute imposte, siano erogate le prestazioni ospedaliere necessarie, prevenuti i rischi ambientali, erogati regolarmente i servizi di trasporto pubblico locale, rilasciate le sovvenzioni a chi ne abbia titolo. Insomma, se per l'effettività si richiede che regole e decisioni amministrative siano *osservate, attuate e foriere di risultati coerenti con gli obiettivi per cui sono state previste*; e se l'effettività è costitutivamente rilevante per gli ordinamenti giuridici<sup>2</sup>; allora anche il rapporto tra politica e

---

<sup>2</sup> Sul punto, Jellinek, 1921: 70: "tutto il diritto deve avere valore effettivo, cioè



amministrazione deve essere ricapitolato in chiave di effettività. È pur vero che i sistemi democratici possono tollerare un certo grado di ineffettività amministrativa, ma è bene ricordare che questa è sostenibile fino ad un punto di rottura: quello in cui si tocca tra i consociati la credibilità del sistema democratico nella sua capacità di rispondere a bisogni fondamentali (salute, istruzione, trasporto, sicurezza, lavoro, etc.). Nella raccolta di scritti *Sulla democrazia*, Salvemini osservava che il passaggio verso regimi illiberali è spesso maturato in un contesto di insoddisfazione nei riguardi delle istituzioni democratiche e che la dittatura sarebbe quella “maggiore concentrazione di poteri” (2007: 25) cui viene chiesto di “sanare i mali che non sono curati da un governo democratico” (ivi: 40).

Se il punto di vista del rapporto tra politica e amministrazione costituisce un buon angolo prospettico da cui ragionare la carenza di effettività di regole e decisioni amministrative, la categoria dell’effettività amministrativa consente di gettare una nuova luce proprio sull’assetto del rapporto tra politica e amministrazione. Lo analizzeremo, sommariamente, dalla originaria e perdurante primazia della politica sull’amministrazione (par. 2), alla fissazione normativa di un principio (formale) di distinzione tra politica e amministrazione (par. 3) per guardare, in prospettiva, al nuovo e necessario equilibrio (sostanziale), il quale andrebbe ricercato per restituire ad ogni passaggio (e ad ogni attore) della filiera decisionale pubblica (sia questo politico o amministrativo) la rilevanza che riveste per l’effettività amministrativa (par. 4).

## **2. Il punto di partenza: la primazia della politica sull’amministrazione**

Nella concezione originaria dello Stato “la funzione legislativa, la funzione giurisdizionale e la funzione esecutiva dovevano essere suddivise fra apparati diversi, nel presupposto che la generica unica e totalitaria funzione di cura del bene pubblico [dovesse] considerarsi in realtà il risultato dell’esercizio delle tre sopra indicate, ben distinguibili, funzioni” (Sorace, 2016). La dimensione della politica è associata, da un lato, alla produzione legislativa e, dall’altro, all’attività di governo al vertice del potere esecutivo, ponendosi in una posizione sovraordinata rispetto all’attività propriamente amministrativa, considerata di “mera esecuzione”.

*Sul piano delle fonti*, ciò ha significato primazia della legge. La se-

---

possedere la possibilità di realizzarsi nei fenomeni” perché “quello che non può realizzarsi, non deve giammai essere obietto della indagine giuridica”. Sul punto, è doveroso il richiamo a Romano, 1946. Per una trattazione di sintesi, sia consentito il rinvio a Corso, De Benedetto, Rangone, 2022.

quenza logica tra *legis-latio* (la produzione delle regole) (cfr. Kelsen, 1945: 255) e *legis-executio* (la loro attuazione, quello che oggi definiremmo il “*regulatory delivery*”) (Russell, Hodges, 2019) ha acquistato infatti una gerarchia anche valoriale, confermando una sorta di ancillarità dell’amministrazione rispetto alla legislazione. Questa primazia della legge sulla sua esecuzione è il risultato di due spinte convergenti: l’una di natura politico-simbolica, l’altra giuridico-formale.

Innanzitutto, a partire dall’Illuminismo, la legge è considerata il prodotto del legislatore razionale, cui si consegna la funzione (mitica) (cfr. Grossi, 2007) di conseguimento dei risultati della modernizzazione<sup>3</sup>, tanto che esisterebbe un vero e proprio perdurante pregiudizio “legolatrico” (Grossi, 2007: 134). Solo molto più tardi verrà chiarito che questo viene alimentato anche da un bisogno irriducibile e per certi versi patologico, perché “[...] soltanto quando esercita funzioni legislative l’uomo esce dallo stato di minorità, che altrimenti non lo abbandona” (Carnelutti, 1956: 1195).

Quanto alla dimensione giuridico-formale, la legge è lo strumento attraverso cui il legislatore/politico disciplina l’organizzazione amministrativa (art. 97 Cost.)<sup>4</sup>, anche quando il principio di legalità sembra ridimensionato dalla moltiplicazione delle fonti che intervengono sul disegno delle amministrazioni (le altre fonti, infatti, sempre dalla legge attingono legittimazione)<sup>5</sup>.

*Sul piano dell’organizzazione amministrativa*, la dimensione della politica risulta sovraordinata a quella dell’amministrazione, per una serie di fattori, di cui alcuni di natura normativa, altri consistenti in pratiche.

In primo luogo, il quadro generale dell’organizzazione unitaria in Italia è stato originariamente delineato dalla  *riforma Cavour* nel 1853 (cfr. Taradel, 1989: 68; Melis, 1996: 22). L’amministrazione centrale dello Stato era costituita di ministeri, articolazione amministrativa la cui attività è riferibile al Governo in virtù del principio di responsabilità ministeriale, per cui il Ministro è al contempo vertice politico e am-

---

<sup>3</sup> Cfr. Bauman, 1991, parla di “*dream of legislative reason*”.

<sup>4</sup> Art. 97, comma 2, Costituzione: “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione”. V. anche Piga, 1985: 90-91. Sull’argomento, cfr. Merusi, 2007.

<sup>5</sup> Cfr. Pinelli, 2000: 307: “per inquadrare il tema del rapporto tra legalità e amministrazione nel prisma della Costituzione, riferendolo alla nostra esperienza più recente, [è] utile distinguere tra azione ed organizzazione”, e “se guardiamo alle riforme amministrative degli anni ’90 ci accorgiamo che per quanto riguarda l’organizzazione degli uffici, la riserva di legge relativa contenuta nell’art. 97 Cost. è stata rispettata pochissimo, e forse ha ottenuto un ossequio puramente nominalistico”.

ministrativo del suo dicastero. Il Governo, così, può essere chiamato a rispondere innanzi al Parlamento dell'attività di ogni amministrazione settoriale, dando compimento al circuito della sovranità<sup>6</sup>.

In secondo luogo, nell'organizzazione interna dei ministeri si è registrata una perdurante, seppur alterna avversione all'affermazione di una funzione amministrativa di *coordinamento delle direzioni generali*. Questa funzione non è mai stata (se non occasionalmente) svolta un segretario generale di estrazione del *Civil Service*, ma è stata continuamente esercitata in sede politica, da parte dei gabinetti ministeriali (cfr. De Benedetto, 2005: 171; Melis, Natalini, 2023: 16).

In terzo luogo, per più di un secolo di storia unitaria, i dirigenti dei ministeri hanno amministrato grazie alla *delega di firma* del Ministro, quel meccanismo derivato dal principio di responsabilità ministeriale per cui l'attività è imputabile (nel senso della competenza) solo al vertice della gerarchia, sempre allo scopo di garantire la rappresentabilità di tutta l'attività esecutiva davanti al Parlamento (cfr. De Benedetto, 1998: 489).

Infine, nei ministeri hanno storicamente convissuto due distinte specie di funzionari, i *funzionari politici* e i *funzionari amministrativi* (cfr. Petrocchi, 1944: 154; Bassanini, 2008: 33). Mentre gli uni hanno goduto di una certa flessibilità nelle procedure di assunzione ma anche di maggiore precarietà nelle assegnazioni, gli altri hanno avuto percorsi di carriera scanditi dal concorso pubblico, così godendo di una maggiore stabilità professionale (*job for life*) (cfr. Bassanini, 2008: 33). Pur nella indistinzione dello *status* giuridico (cfr. Merloni, 2008: 117), il sistema di nomina dei livelli più alti della dirigenza pubblica, ha di fatto contribuito a rendere più accessibili i percorsi di carriera dalla prossimità alla politica, cioè per i funzionari con periodi di servizio prestati

---

<sup>6</sup> Sul punto, Massera, 2007: "In base al [principio di responsabilità ministeriale], l'amministrazione veniva assicurata al circuito istituzionale della democrazia politica e ricondotta alle radici stesse del nuovo titolare della sovranità. Sganciata dalla fedeltà al monarca e deprivata quindi della copertura istituzionale fornita dal *monarchieprinzip*, l'amministrazione statale trovava nuova legittimazione nella preposizione al suo vertice di un organo (anche) politico, a sua volta legato al Parlamento, immediatamente rappresentativo della collettività, da una relazione di tipo fiduciario. La responsabilità ministeriale, quindi, nata per coprire, nello Stato costituzionale, la irresponsabilità del monarca, diventa poi anche o meglio si trasforma (specie, appunto in Inghilterra) in istituto di copertura della irresponsabilità del corpo burocratico, formato da funzionari professionali, selezionati piuttosto sulla base del merito, così accompagnando lo spostamento del ruolo del capo dello Stato ad organo tra i tanti (e, sempre in Inghilterra, non il più importante) e della posizione dell'amministrazione in apparato servente del Governo".

presso gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri (i gabinetti, gli uffici legislativi, etc.) (cfr. Melis, Natalini, 2023; D'Alberti, 1994).

*Sul piano del prestigio sociale dell'amministrazione*, la burocrazia ministeriale unitaria si è rapidamente impoverita di competenze tecniche divenendo prevalentemente un affare da "legisti"<sup>7</sup> "esperti cioè non tanto nel diritto amministrativo quanto nella conoscenza minuta delle norme e soprattutto nella applicazione del coacervo di regole minute (le circolari, innanzitutto) che ne costituiscono nel caso italiano la vera ricaduta sulla pratica degli uffici" (Melis, 2017). La diffusione di un immaginario controverso del ruolo sociale degli amministratori pubblici non è però una prerogativa solo italiana. Ai crescenti apparati statali, alle emergenti funzioni dei pubblici poteri, al dirompente propagarsi del potere burocratico, si è accompagnata la diffusione di paradigmi letterari, nazionali e stranieri, che hanno percorso tutto l'arco delle possibili rappresentazioni dell'amministrazione, dall'estremo di una visione caricaturale a quello di una visione distopica<sup>8</sup>. Mentre le indubbie responsabilità dei politici/legislatori, chiamati a definire il disegno dell'amministrazione, sono solo marginalmente comprese, si chiarisce l'esistenza di un accordo tacito tra la politica e l'alta dirigenza italiana, definito da Sabino Cassese come "scambio sicurezza-potere" (1981): in un rapporto di sostanziale "indistinzione/confusione" tra politica e amministrazione (Bassanini, 2008: 35), i ministri nominano l'alta burocrazia per fidelizzarla e l'alta burocrazia si conforma al potere politico, sulla garanzia della stabilità del posto di lavoro e della carriera.

Questo schema tradizionale ha mostrato una sua funzionalità finché la complessità del sistema amministrativo si è mantenuta relativamente bassa, le funzioni contenute, i numeri dei dipendenti pubblici ridotti, le interazioni ai diversi livelli di governo scarse, la spesa pubblica crescente. All'accrescersi della complessità, all'aumento delle funzioni, all'incremento dei numeri dei dipendenti pubblici, alle più frequenti interazioni tra livelli di governo, alla ridotta disponibilità di risorse finanziarie, ha corrisposto l'avvio della crisi del sistema.

---

<sup>7</sup> Sul punto, Melis, 1996 e Melis, 2019: 291, dove si richiama "il paradosso storico di un'amministrazione nata all'insegna della convivenza quasi paritaria tra funzionari amministrativi (quelli che i francesi chiamano - con una parola che quasi evoca nel suono il pennino che graffia la carta - *greffiers*) e esponenti dei grandi Corpi Tecnici di Stato; e poi evolutasi (o involutasi) in una scissione sempre più profonda tra le due tipologie di dipendenti pubblici, sino a segnare, all'incirca nel primo decennio del Novecento, la prevalenza dei primi, i *greffiers*, e la sconfitta se non l'annientamento dei secondi, i tecnici".

<sup>8</sup> Si pensi, da un lato, al libro di Frassinetti, 2022 o a quello di Camilleri, 1998. Dall'altro, al libro di Orwell, 1984, 1948. Sull'argomento è di grande interesse la ricostruzione di Vandelli, 2013.

### 3. La crisi del sistema tradizionale e la distinzione (formale) tra politica e amministrazione

Gli anni '90 del secolo scorso rappresentano uno spartiacque per il ragionamento che qui si svolge. Primariamente, perché viene posto per la prima volta un principio normativo di distinzione tra politica e amministrazione<sup>9</sup>. Poi anche perché il processo di integrazione europea giunge ad una fase nuova, in cui gli Stati membri hanno dovuto necessariamente ripensare sia l'allocazione delle loro funzioni che il modo di svolgerle. Ancora, perché quello è il decennio in cui si registra un "erompere" (Predieri, 1997) delle autorità indipendenti, che rappresentano una "rottura" del tradizionale modello cavourriano di organizzazione delle funzioni esecutive, in cui la rappresentabilità dell'attività amministrativa innanzi al Parlamento richiedeva la necessaria mediazione del governo. Infine, perché si avvia un percorso di decentramento istituzionale che non consentirà più di declinare il rapporto tra Stato ed altri enti territoriali nella prospettiva tradizionale della gerarchia tra i livelli di governo.

Sono anche gli anni in cui si assume contezza e si inizia a fronteggiare la patologia dell'inflazione legislativa<sup>10</sup>, soprattutto grazie all'a-

---

<sup>9</sup> L'art. 3 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, prevede per la prima volta un principio di distinzione tra i poteri di indirizzo e controllo del ministro e quelli di gestione dei dirigenti. L'articolo è poi rifluito nell'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*: "1. Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti [...] 2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati". La distinzione tra politica e amministrazione viene considerata il "punto di partenza [del] complesso progetto di radicale riforma della nostra dirigenza [...] la ridefinizione dei rapporti tra politica e amministrazione in termini di rigorosa distinzione di ruoli e di compiti, rappresentava infatti, a tal fine, un passaggio cruciale", così Bassanini, 2008: 41.

<sup>10</sup> Sull'argomento v. già Carnelutti, 1937: 178: «l'accrescimento quantitativo determina lo scadimento qualitativo anche nel campo della legislazione». Sul punto v. anche Ascarelli, 1956: 1255: «l'inflazione legislativa costituisce così a sua volta una caratteristica interna del sistema; è cioè in funzione di

zione di organizzazioni internazionali come l'Ocse, che hanno avviato programmi di riforma della regolazione e promosso politiche di semplificazione a livello degli Stati. Per una serie complessa di ragioni, proprio questa è forse la più evidente disfunzione del tradizionale assetto relazionale tra politica e amministrazione. La vita dei cittadini e delle imprese è oppressa da un numero incalcolabile e sempre crescente di messaggi prescrittivi che toccano ogni tipo di occupazione quotidiana: il tasso di natalità della legislazione che non sarebbe bilanciato da un corrispondente tasso di mortalità (Savatier, 1977: col. 175), provocando una "*indigestion du corps social*", l'impossibilità di assimilare il *surplus* (ivi, col. 181)<sup>11</sup>.

La realtà regolata è, poi, divenuta molto più complessa, anche per la fitta interlocuzione tra Stati nella dimensione globale: sanità, lavoro, pesca, clima, ambiente, antiriciclaggio, tutela della concorrenza, tutela del patrimonio culturale, energia, sport, anticorruzione sono solo alcuni degli ambiti in cui si registra interdipendenza dell'ambiente regolatorio in cui gli Stati si muovono (cfr. Cassese, 2005: 344; D'Alberti, 2008). La catena di trasmissione tra politica ed amministrazione nel contesto istituzionale italiano è però ancora informata al principio di gerarchia, ancora immaginata come snodo di quell'originario modello cavourriano di organizzazione del potere esecutivo e si inceppa, avviando una lunga tormentata stagione di ricerca di un nuovo ordine.

*Sul piano delle fonti*, la "crisi della legge" (Carnelutti, 1937: 178), da tempo annunciata, diviene una organica critica della legge, la quale trova una sua sistemazione istituzionale proprio nelle pratiche e nella letteratura conosciute con la formula di *better regulation*. Qui, al cuore, vi è una richiesta che la legge sia giustificata giacché non si legittima più per se stessa ma in quanto capace di condurre agli effetti ricercati. Si pone così al centro la questione della qualità della legislazione, la rilevanza del *drafting* (formale e sostanziale), il problema del controllo sull'adeguatezza dell'istruttoria legislativa. Eppure la legge, in sé e per sé, continua ad esercitare una sua fascinazione. Certo, non vi è più chi la ritenga un contenitore ottimale della razionalità; certo la sede in cui si recepisce l'esito della negoziazione tra interessi; ma ciò che oggi

---

un'economia regolata e - quali che possano esserne i nomi - perdura quanto un'economia regolata». Che «l'inflation normative soit la source de sévères pathologies du droit» è denunciato da tempo dal Conseil d'Etat francese (così il Rapport au Premier Ministre du Groupe de travail chargé d'une reflexion sur les suites du rapport public 2006 du Conseil d'Etat, 2007 : 6, richiamando i rapporti del Conseil d'Etat del 2001 e quello del 2006). Ancora, sull'inflazione legislativa Irti, 2004 e Pagano, 2004.

<sup>11</sup> Sul punto, v. anche Carnelutti, 1956: 1191, dove si sostiene che la società si è intossicata di regole giuridiche e appare estremamente difficile disintossicarla.

rileva è che la legge sia comunque *marketable*, prodotto spendibile dal legislatore/politico, capace di servire la logica di breve periodo della comunicazione politica (cfr. Cammarota, Piccirilli, 2011: 288). Si rendono centrali il momento dell'annuncio di una iniziativa legislativa, del dibattito politico, dell'adozione parlamentare mentre il diritto effettivo che dalla legge dovrebbe sortire viene dopo ed è problema di altri: è come dislocato nell'altrove, sia in termini temporali (il governo sarà probabilmente cambiato), sia in termini istituzionali (l'attuazione è questione che interesserà l'amministrazione). Insomma, la legge e il politico/legislatore mantengono una primazia nella dimensione simbolica.

Sul piano dell'organizzazione amministrativa, nel 1993 viene fissato per la prima volta un principio di distinzione tra politica e amministrazione. Con la puntuale definizione degli ambiti di competenza del Ministro e dei dirigenti e con l'attribuzione di responsabilità esterna a questi ultimi, il principio ha mosso in quegli anni numerose revisioni normative. Nell'organizzazione ministeriale, viene prevista l'introduzione di una disciplina specifica per gli uffici di diretta collaborazione dei ministri; viene provvista una disciplina della dirigenza pubblica e del cd. *spoil system* ("all'italiana") (cfr. Bassanini, 2008: 31; 44); è riformato il sistema di controlli interni; viene dettata una disciplina dell'istruttoria normativa del Governo. Il tema del rapporto tra politica e amministrazione è, poi, sullo sfondo della vicenda delle autorità indipendenti (cfr. D'Alberti, 2010: 11), le quali si giustificano proprio perché sottratte all'indirizzo politico-governativo per svolgere compiti di garanzia e regolazione (spesso oggetto di una disciplina di livello europeo), i quali richiedono indipendenza istituzionale quanto *expertise* tecnica.

Nonostante i numerosi interventi normativi, però, la distinzione virtuosa tra politica e amministrazione non si è mostrata facile da conseguire, anzi lo spazio dell'amministrazione è rimasto uno spazio stretto. Si è, infatti, registrata una tendenza materiale degli attori di sistema a riproporre in modo inerziale la gerarchia sostanziale tra politica e amministrazione, spesso attraverso modalità elusive dell'assetto normativo, modalità che sfuggono alla percezione dell'opinione pubblica. Basti guardare alle vicende che hanno interessato la figura del segretario generale nei ministeri; ai tormenti attraversati dalla disciplina degli incarichi dirigenziali; alle difficoltà incontrate dal sistema dei controlli interni; all'ineffettività delle prescrizioni che riguardano l'istruttoria normativa degli atti del Governo; all'aggiramento dei limiti posti all'ambito applicativo delle norme in materia di *spoil system*<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Grazie ad *escamotage* come l'adozione di regolamenti di riorganizzazione che fanno decadere tutti gli incarichi dirigenziali e non solo quelli che rientrano

L'ambiguità dell'atteggiamento istituzionale di fronte al rapporto tra politica e amministrazione si è registrato, poi, in più occasioni, anche nel caso delle autorità indipendenti, negli ultimi decenni oggetto di interventi di riforma e controriforma.

*Sul piano del prestigio sociale*, l'amministrazione e gli amministratori vengono spesso indicati in modo spregiativo come burocrazia, capro espiatorio quanto generico delle disfunzionalità del sistema istituzionale. La riforma amministrativa è sempre "ossessivamente"<sup>13</sup> invocata come obiettivo delle compagini che ambiscono a governare e mai veramente realizzata dai Governi in carica. La stessa nozione di riforma amministrativa è in qualche modo malintesa, giacché si continua comunque a considerarla in termini legislativi (riforma come legge di riforma), come un prodotto della politica mentre è chiaro (anche in dottrina) che la riforma è un processo che chiama in causa politica e amministrazione. La legge non è necessariamente lo strumento migliore per riformare o modernizzare l'amministrazione, non è affatto scontato che le riforme saranno in grado di far conseguire benefici maggiori dei costi che produrranno, anzi spesso i processi di riforma hanno procurato risultati "rachitici" (Nieto, 1996: 66) e costi enormi.

Nella legislazione è, poi, ricorrente una tendenza alla riduzione della discrezionalità dell'amministrazione (cfr. Morbidelli, 2021: 22; Moliterni, 2023: 393; De Benedetto, 2022: 459), perseguita attraverso una normazione di dettaglio che ambisce quanto più possibile a rendere il momento amministrativo compiutamente prevedibile o automatizzabile<sup>14</sup>. Ma nel miraggio di un'amministrazione tutta digitalizzata, ciò che si comunica è la sfiducia nell'amministrazione (e negli amministratori) quando poi, in presenza di gravi ineffettività (il crollo di un ponte, una calamità, un evento straordinario da gestire), l'amministrazione serve davvero e la legislazione torna alla discrezionalità am-

---

nella disciplina dello *spoils system*. In generale, si veda sul punto Cassese, 2024.

<sup>13</sup> Così, Irti, 2008: 25; 44-45 dove si sostiene che "l'assenza di durata storica costringe il pragmatismo, per l'appunto, a una continua *praxis*, a un formare e ri-formare senza alcuna tregua, a un ininterrotto costruire e distruggere. Il 'riformismo' è l'anima ansiosa del pragmatismo".

<sup>14</sup> Sul punto, cfr. Marzuoli, 1998: 71: "La discrezionalità si identifica con la parte essenziale della funzione; in mancanza vi è 'automazione' non 'amministrazione'". Sul movimento *rules as a code*, si veda anche Mohun, 2019: "The Rules as Code movement involves rethinking a core function of government and reinventing it for compatibility with our digital age [...] Machine consumable rules could strengthen the ability of policy makers to navigate growing complexity and improve responsiveness. In making rules more explicit and thus consumable, governments should be better able to model interconnections between them and simulate the effects of potential changes".



ministrativa, magari obliquamente, con un temperamento del regime di responsabilità connesso all'esercizio delle funzioni discrezionali. Di fronte a questa schizofrenia legislativa, ad un legislatore che si muove "alla cieca" (Romagnosi, 1829: 557) l'amministrazione reagisce. Si diffondono le pratiche denominate di *amministrazione difensiva* (cfr. Battini, Decarolis, 2019: 293; Lorenzoni, 2021: 761), facilitate proprio dall'alto livello di dettaglio degli schemi normativi che disciplinano le funzioni amministrative: l'amministrazione che decide, nel definire le alternative decisionali, internalizza un criterio selettore occulto, privilegiando il corso di azione-inazione che minimizza il regime di responsabilità.

Il contesto corrente è, in sintesi, caratterizzato da numerose disfunzioni amministrative e da una condizione di generalizzata ineffettività che lascia emergere ciò che da tempo è chiaro negli studi non giuridici sull'amministrazione: lo *street level government* non è meno rilevante della legislazione giacché nell'esecuzione, nella non esecuzione o nell'esecuzione selettiva della legge (la cosiddetta *tolleranza amministrativa*) (Grabias, 2018) risiede un vero e proprio potere di *policy making* degli apparati amministrativi, che compete con quello del legislatore e che può procurarne il successo o l'insuccesso (Lipsky, 1980).

#### **4. La distinzione (sostanziale) tra politica e amministrazione nella prospettiva dell'effettività amministrativa**

Il punto di approdo del ragionamento fin qui svolto, è che l'amministrazione oggi non può più essere considerata come mera esecuzione della legislazione, né più gerarchicamente sotto-ordinata alla politica e a questa ancillare poiché il diritto – per essere effettivo – ha bisogno di buona legislazione ma al contempo ha bisogno di "concretizzazione" amministrativa<sup>15</sup>. Così, il rapporto politica-amministrazione andrebbe ricapitolato, sia abbandonando la chiave di lettura ormai consunta della gerarchia che le categorie organizzative tipiche del taylorismo, in cui i funzionari sono chiamati ad operare (quali attori non pensanti) in una catena di montaggio burocratica. L'amministrazione è accanto

---

<sup>15</sup> Su questo aspetto, Rose-Ackerman, Lindseth, Emerson 2017: 1: "The Germans speak of administrative law as 'concretized' constitutional law". Si veda anche, Dwyer, 1990: 234: "The most significant problem with symbolic legislation, however, is not delay; it is the resulting distortions in the regulatory process. Symbolic legislation hobbles the regulatory process by polarizing public discussion in agency proceedings and legislative hearings [...] By making promises that cannot be kept, and by leaving no middle ground for accommodation, the legislature makes it more difficult to reach a political compromise (either in the agency or the legislature) that would produce a functional regulatory program".

alla legislazione, costituisce un segmento della filiera decisionale pubblica che consente il compimento dell'azione di Governo nei diversi settori.

Ora, però, è necessario introdurre una ulteriore considerazione: il nostro sistema istituzionale sembra affetto da una *disfunzione esecutiva* (cfr. Shallice, 1994: 395; Lezak, 1995<sup>16</sup>) che si manifesta con una vasta gamma di sintomi: la ridotta capacità di processare informazioni in vista di una conoscenza orientata all'azione, di ragionare astrattamente e flessibilmente generando strategie; di pianificare azioni avendo monitorato il comportamento. Tale disfunzione contribuisce a generare "effetti perversi" (inattesi o non voluti) dell'azione amministrativa (Boudon, 1977).

Ebbene, questa forma di *organisational misbehaviour* (Ackroyd, 2021) ha qualche giustificazione nella indiscutibile complessificazione delle funzioni amministrative e degli oggetti della regolazione. Ma dipende anche dal fatto che per poter amministrare in modo effettivo *non basta riferirsi alla sola amministrazione*, occorre guardare alla filiera integrata dell'azione istituzionale (cfr. Park, 2021: 25): dall'istruttoria delle regole che disegnano i poteri amministrativi, al *regulatory delivery*, al *regulatory impact*, alla *regulatory reform*. In altri termini, occorre muoversi tra un *coté* normativo e uno amministrativo, nella logica di ciò che è stato altrimenti reso come "positive regulation" (cfr. Baldwin, Cave, 2021).

D'altro canto, le regole sono oggi adottate in un contesto mutevole, in cui la conoscenza scientifica e quella tecnologica evolvono rapidamente, in cui devono essere attuate (cfr. Cassese, 1992: 329), in cui produrranno certamente esiti inintenzionali (cfr. O'Driscoll, Rizzo, 2002: 214). Così, l'azione del legislatore/politico deve considerarsi strutturalmente esposta al fallimento poiché esistono fenomeni di traslazione degli effetti delle norme che possono finire per rovesciare, nella realtà, la portata delle misure prese (Ascarelli, 1956: 1259)<sup>17</sup> e ciò lascia emergere un bisogno di giustificazione dell'azione dei pubblici poteri più urgente che in passato. Non è un caso che molteplici disposizioni siano oggi volte a regolare l'adozione di decisioni sulla base di studi d'impatto o altre forme di valutazione *ex ante* (del rischio, d'impatto ambientale, etc.) proprio con la prospettiva di rafforzarne l'effettività (o di prevenirne l'ineffettività) (Rangone, 2016: 447).

Come ridefinire un equilibrio virtuoso, in cui politica e amministrazione concorrano ad un'azione di governo effettiva?

---

<sup>16</sup> Lezak, 1995: 1006 è citato da D.T. Stuss, (2011), *Functions of the Frontal Lobes: Relation to Executive Functions*, in "Journal of the International Neuropsychological Society", 17: 759.

<sup>17</sup> Sul punto, v. anche Popper, 2002: 613; Von Hayek, 1997.

In termini di logica complessiva, occorre tenere in conto che con la “*crisis of traditional regulative law*” (Vofskuhle, 2007: 99)<sup>18</sup> si rende necessario un passaggio dalla primazia della legge alla centralità delle politiche pubbliche e della regolazione, transitando anche nella dimensione istituzionale, da un mondo di certezze astratte a un mondo di probabilità *evidence based* (Beck, 2001: 20). Nella dominanza della legge, si ambiva a conseguire “la cristallizzazione (dal punto di vista giuridico) degli esiti istruttori del procedimento e (dal punto di vista politico) di un compromesso sulla formulazione dell’enunciato” (*life cycle of legislation*) (De Benedetto, Martelli, Rangone, 2011: 50). Nella prospettiva del più ampio *life cycle of regulation* si pone oggi “il problema di valutare la regola in quanto capace di conseguire obiettivi, nella sua portata cioè di catalizzatore di effetti” (ivi: 126).

In termini di più minuto disegno istituzionale, possono essere utili alcune considerazioni.

*Sul piano della gerarchia delle fonti*, nel percorso procedurale che conduce all’adozione o alla riforma della legislazione/regolazione è importante che siano ben individuati i confini della decisione tecnica (orientata anche alla misurazione preventiva e successiva degli impatti e all’azione di monitoraggio degli effetti) e quelli della decisione politica (che provvede all’input della regolazione e all’assunzione della decisione finale)<sup>19</sup>.

È poi improcrastinabile affrontare il tema della motivazione della legge (con quello connesso della sindacabilità dell’istruttoria del procedimento legislativo)<sup>20</sup>. Proprio questo tema, infatti, appare centrale per “rassicurare la comunità circa la non-irrazionalità della decisione assunta” (Romano-Tassone, 1994: 1604) dal legislatore/politico.

*Sul piano dell’organizzazione amministrativa*, è importante sia conseguire

---

<sup>18</sup> Sull’argomento si veda anche Coglianese, 2012.

<sup>19</sup> Sul punto, si veda, Carnelutti, 1937: 175 dove sostiene la “necessaria separazione tra il compito politico e giuridico nella formazione delle leggi”. V. anche De Benedetto, Martelli, Rangone, 2011: 126 dove si parla di “decisione tecnica e decisione politica” nelle procedure per la qualità delle regole e p. 150 dove si parla della distinzione tra politica e amministrazione quale principio organizzativo per la qualità della regolazione. V., infine, sul tema Chevallier, 1995: 20-21.

<sup>20</sup> Cfr. Manetti, 2008: 836, dove si afferma: “la dottrina dell’insindacabilità degli atti del procedimento legislativo, se la si vuole mantenere in vita, deve essere fondata su presupposti nuovi e diversi; altrimenti deve essere abbandonata”. V. anche Longo, 2022: 406: “poste le regole e le procedure stabilite a presidio della qualità delle norme nella fase della loro formazione, occorre che tali regole siano anche giustiziabili perché i fini politici siano effettivamente raggiunti”.

ta una maggiore simmetria nel dialogo tra politica e amministrazione, perché queste sono le due gambe dell'azione di governo e occorre evitare che l'azione di governo sia strutturalmente claudicante. Tra le altre possibili misure, certamente vi è l'individuazione di un vertice amministrativo nell'organizzazione ministeriale, titolare delle funzioni di coordinamento, che interloquisca stabilmente con il ministro, un segretario generale di estrazione *Civil Service*; ma è richiesto anche il rafforzamento dell'agenzia intitolata di compiti di formazione dei dirigenti pubblici, la Scuola nazionale di amministrazione (giacché la formazione è un vero e proprio intervento sull'organizzazione); infine, occorre la garanzia di una più marcata distinzione tra le carriere negli uffici di *staff* dei ministri e quelle nelle amministrazioni (cfr. D'Alessio, 2008: 23-24).

*Sul piano del prestigio professionale*, occorre infine recuperare la cultura tecnica delle amministrazioni, per un'amministrazione capace di fare quanto di commissionare all'esterno, disinnescando l'idiocrazia (spesso amplificata dalle possibilità consentite dall'innovazione tecnologica), sviluppando forme di organizzazione del lavoro amministrativo ordinate alla produzione degli effetti ricercati anche perché capaci di innestare fiducia nelle relazioni istituzionali, nel contesto di un appropriato regime di responsabilità.

L'amministrazione è così tutt'altro che ancillare, piuttosto costituisce il banco di prova della politica contemporanea perché non vi può essere un obiettivo politico credibile se non è declinato alla luce della determinante amministrativa. Al tempo stesso, l'amministrazione è chiamata a rispondere effettivamente agli scopi per cui esiste e per cui è titolata a limitare le libertà dei privati. Questa deve, infatti servire (nel duplice senso di essere utile e di porsi in relazione di servizio rispetto agli amministrati, anche quando esercita poteri imperativi) evitando al contempo di dar vita a relazioni amministrative servili (nel duplice senso di asservite a interessi o tese all'asservimento di amministrati).

## 5. Bibliografia

- Ackroyd, S. (2021), *Organizational misbehaviour*, in *Encyclopedia of Human Resource Management*, Edward Elgar.
- Alesina, A., Tabellini, G. (2007), *Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task*, "The American Economic Review", 97: 169-179.
- Iid. (2008), *Bureaucrats or Politicians? Part II: Multiple Policy Tasks*, in "Journal of Public Economics", 92: 426-447.
- Ascarelli, T. (1956), *Certezza del diritto e autonomia delle parti nella realtà giuridica*, in *Il diritto dell'economia*.
- Baldwin, R., Cave, M. (2021), *Taming the corporation. How to regulate for success*, Oxford University Press.
- Bassanini, F. (2008), *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distin-*

- zione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità dell'alta dirigenza, in D'Alessio, G. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoil system e servizio ai cittadini*, Bologna, Astrid-il Mulino.
- Battini, S., Decarolis, F. (2019), *L'amministrazione si difende*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1: 293-319.
- Bauman, Z. (1991), *Modernity and ambivalence*, Cornell University Press.
- Beck, U. (2001), *World Risk Society*, trad. it. *La società globale del rischio*, Trieste, Asterios, 1999.
- Boudon, R. (1977), *Effets pervers et ordre social*, Paris, Puf.
- Camilleri, A. (1998), *La concessione del telefono*, Sellerio, 1998.
- Camarrota, G., Piccirilli, G. (2010), *Political communication and effectiveness of legislation. Challenges to the certainty of law beyond the law in the books*, in Mader, L., Tavares De Almeida M. (eds.), *Quality of Legislation, Principles and Instruments - Proceedings of the Ninth Congress of the European Association of Legislation (IAL) in Lisbon, 24/25 June, 2010*, Nomos.
- Carnelutti, F. (1937), *La crisi della legge*, in F. Carnelutti, *Discorsi intorno al diritto*, Padova, Cedam.
- Carnelutti, F. (1956), *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Il diritto dell'economia*.
- Cassese, S. (1981), *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in "Politica del Diritto", anno XII, n. 2-3: 219-261.
- Id. (1992), *Introduzione allo studio della normazione*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2: 307-330.
- Id. (2005), *Il diritto amministrativo globale: una introduzione*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2: 331-357.
- Id. (2024), *Burocrazia e fedeltà*, in "Corriere della sera", 18 gennaio.
- Chevallier, J. (1995), *L'évaluation législative: un enjeu politique*, in *Contrôle parlementaire et évaluation*, a cura di Delcamp, A., Bergel, J.L., Dupas A., La documentation française, Paris.
- Coglianesi, C. (2012), *Regulatory Breakdown: The Crisis of Confidence in U.S. Regulation*, University of Pennsylvania Press.
- Corso, G., De Benedetto, M., Rangone, N. (2022), *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, il Mulino.
- D'Alberti, M. (1994), *L'alta burocrazia in Italia*, in Id. (a cura di), *L'alta burocrazia*, Bologna, il Mulino.
- D'Alberti, M. (2008), *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Id. (2010), *Il valore dell'indipendenza*, in D'Alberti, M., Pajno, A. (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, il Mulino.
- D'Alessio, G. (2008), *Introduzione*, in Id. (a cura di), *L'amministrazione*

- come professione. *I dirigenti pubblici tra spoil system e servizio ai cittadini*, Bologna, Astrid-il Mulino.
- De Benedetto, M. (1998), *Responsabilità ministeriale e autonomia dell'alta dirigenza: il decreto Ricasoli del 1866*, in "Diritto Pubblico", 2: 489-510.
- Ead. (2005), *Il segretario generale nell'amministrazione centrale*, in "Diritto pubblico", 1: 171-224.
- Ead. (2022), *Qualità della regolazione e discrezionalità*, in "Diritto e società", 459-488.
- Ead., Martelli, M., Rangone, N. (2011), *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino.
- Dwyer, J.P. (1990), *The Pathology of Symbolic Legislation*, in "Ecology Law Quarterly", 17: 234-316.
- Frassinetti, A. (2022), *Misteri dei Ministeri [1973]*, Torino, Einaudi.
- Grabias, F. (2018), *La tolérance administrative*, Dalloz.
- Grossi, P. (2007), *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza.
- Id. (2007), *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè.
- Irti, N. (2004), *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza.
- Id. (2008), *La tenaglia. In difesa dell'ideologia politica*, Roma-Bari, Laterza.
- Jellinek, G. (1921), *La dottrina generale dello Stato [1900]*, Milano, Società editrice libraria, trad. it. II ed. tedesca, con introduzione e capitoli aggiunti di V.E. Orlando.
- Kelsen, H. (1945), *General Theory of Law and State*, Harvard University Press.
- Lezak, M.D. (1995), *Neuropsychological assessment* (3rd ed.), Oxford University Press citato da Stuss, D.T. (2011), *Functions of the Frontal Lobes: Relation to Executive Functions*, in "Journal of the International Neuropsychological Society", 17: 759-765.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Longo, E. (2022), *Brevi note sul contributo recente della Corte costituzionale alla qualità della legislazione*, in "Osservatorio sulle fonti", 406-422.
- Lorenzoni, L. (2021), *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 4: 761-782.
- Manetti, M. (2008), *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in "Quaderni Costituzionali", 4: 835-853.
- Marzuoli, C. (1998), *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in Parisio, V. (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, Giuffrè.
- Massera, A. (2007), *Parlamento, Governo e Pubblica Amministrazione*, in Rossi, E. (a cura di), "Studi pisani sul Parlamento", Pisa University Press, [2008], II, 3: 207-221.
- Melis, G. (1996), *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna,

- il Mulino.
- Id. (2017), *La lunga storia della corruzione italiana*, Lezione di sabato 25 febbraio 2017, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma "La Sapienza", Master Università- ANAC, <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/02/La-lunga-storia-della-corruzione-italiana.pdf>.
- Id. (2019), *Culture dei "tecnici" e amministrazione nell'Italia di ieri e di oggi*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2: 291-302.
- Id., Natalini, A. (2023), *Governare dietro le quinte. Storia e pratica dei gabinetti ministeriali in Italia 1861-2023*, Bologna, il Mulino.
- Merloni, F. (2008), *Gli incarichi fiduciari*, in D'Alessio, G. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoil system e servizio ai cittadini*, Bologna, Astrid-il Mulino.
- Merusi, F. (2007), *Sentieri interrotti della legalità: la decostruzione del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino.
- Mohun, J. (2019), *Rules as Code: Seeking contributions*, in "OECD-OPSI", 2 december, <https://oecd-opsi.org/blog/new-rules-contributions/>.
- Moliterni, A. (2023), *Discrezionalità amministrativa e separazione dei poteri*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1: 393-439.
- Morbidelli, G. (2021), *Separazione tra politica e amministrazione e discrezionalità amministrativa*, in "Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici", 1: 1-50.
- Nieto, A. (1996), *Las experiencias de modernización en España*, in "Revista Vasca de Administración Pública", 45(2): 64-73.
- O'Driscoll, G., Rizzo, M.J. (2002), *The economics of time and ignorance* [1996] Routledge, trad. it. di Galli, E., *L'economia del tempo e dell'ignoranza*, Soveria Mannelli.
- Pagano, R. (2004), *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè.
- Park, S. (2021), *Politics or Bureaucratic Failures? Understanding the Dynamics of Policy Failures in Democratic Governance*, in "Korean Journal of Policy Studies", 36(3): 25-36.
- Petrocchi, C. (1944), *Il problema della burocrazia*, Roma, Migliaresi.
- Piga, F. (1985), *Relazione della Commissione per la modernizzazione delle istituzioni - Riforma della Amministrazione Centrale*, in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", 3: 85-123.
- Pinelli, C. (a cura di), (2000), *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del convegno, Macerata 21 e 22 maggio 1999, Milano, Giuffrè.
- Popper, K.R. (2002), *The Open Society and Its Enemies* [1945], trad. it. *La società aperta e i suoi nemici*, a cura di Antiseri D., Roma.
- Predieri, A. (1997), *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Bagno a Ripoli-Firenze.
- Rangone, N. (2016), *Techniques for improving the quality of procedural*

- rules, in J-B. Auby, T. Perroud (eds.), *Droit comparé de la procédure administrative/Comparative Law of Administrative Procedure*, Bruylant.
- Romagnosi, G. (1829), *Questioni sull'ordinamento delle statistiche*, in appendice al volume IV di Melchiorre Gioja, *Filosofia della Statistica*, 1-4, Milano.
- Romano, S. (1977) *L'ordinamento giuridico* [1946] seconda edizione (la prima edizione è del 1917-1918), Sansoni, Firenze.
- Romano-Tassone, A. (1994), *Legge sul procedimento e motivazione del provvedimento amministrativo*, in *Scritti in onore di P. Virga, II*, Milano, Giuffrè, 1589-1606.
- Rose-Ackerman, S., Lindseth, P.L., Emerson B. (2017) (eds.) *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, second edition.
- Salvemini, G. (2007), *Sulla democrazia*, a cura di Bucchi B., Bollati Boringhieri, Torino.
- Savatier, R. (1977), *L'inflation législative et l'indigestion du corps social*, in *Il Foro italiano*, V, col. 175.
- Shallice, T. (1994), *Multiple levels of control processes*, in Umiltà, C., Moscovitch, M., (eds.), *Attention and performance*, MIT Press, 15: 395-420.
- Sorace, D. (2016), *Amministrazione pubblica*, in *Diritto on line Treccani* [https://www.treccani.it/enciclopedia/amministrazione-pubblica\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/amministrazione-pubblica_(Diritto-on-line)/).
- Svara, J.H. (1998), *The Politics-administration Dichotomy Model as Aberration*, in "Public Administration Review", 58(1): 51-58.
- Taradel, A. (1989), *Sviluppo storico dell'amministrazione italiana dal 1853 al 1972*, in Freddi, G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Vandelli, L. (2013), *Tra carte e scartoffie: Apologia letteraria del pubblico impiegato*, Bologna, il Mulino.
- Von Hayek, F.A. (1997), *The Counter-Revolution of Science. Studies on the Abuse of Reason*, New York 1952, trad. it. di Pavetto R., *L'abuso della ragione*, Seam, Roma.
- Voßkuhle, A. (2007), *The reform approach in the German Science of Administrative Law: The „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“*, in Ruffert M. (ed.), *The Transformation of Administrative Law in Europe/La mutation du droit administratif en Europe*, München, Sellier.



# POWER AND DEMOCRACY

---

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto  
ISSN 2724-0177

V. 8 N. 2 (2023)

[www.poweranddemocracy.it](http://www.poweranddemocracy.it)