

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno LXXIV Fasc. 4 - 2024

ISSN 0557-1464

RIVISTA BIBLIOGRAFICA

Estratto

 **GIUFFRÈ**
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

RECENSIONI

SABINO CASSESE, *Varcare le frontiere. Una autobiografia intellettuale*, Milano, Mondadori, 2024, 279 p., ISBN: 9788804792079.

Se si potesse tradurre questo libro di Sabino Cassese in una di quelle grandi mappe che gli antichi geografi disegnavano per descrivere il mondo, vi campeggerebbero certo i continenti e le catene montuose prodotte dai corrugamenti ercinici; ma poi vi si troverebbe anche la miriade delle penisole protese sul mare, le insenature dei golfi e le anse dei fiumi, le tante isole e isolette sperdute nell'oceano, e magari le terre ignote ai geografi antichi con sopra la scritta: *hic sunt leones*. E vi si scorgerebbero forse, dipinte sullo sfondo, le vele di quei marinai coraggiosi che non si accontentarono del già noto ma si spinsero oltre, in una specie di dantesco viaggio di Ulisse, volgendo la prua verso nuovi lidi. Ecco, Sabino Cassese è uno di quei marinai. È stato in ogni stagione della sua vita un autore più che prolifico: saggi, volumi, *papers*, scritti in opere collettanee, assidua presenza in riviste e periodici, militanza da opinionista sui giornali. Ma soprattutto è stato un instancabile cercatore di nuove rotte.

Forse Cassese non aveva ancora scritto un libro come questo, che fosse insieme una autobiografia, a tratti anche intima; un bilancio della sua vita di studioso e di intellettuale; ma anche una riflessione acutissima su come il mondo contemporaneo, quello da lui vissuto dagli anni Quaranta a oggi (è nato nel 1935, ha compiuto 89 anni), è via via andato profondamente cambiando, sino a culminare in un futuro ancora inconoscibile ma che, al tempo stesso, proprio per questo lo affascina.

Cresciuto in una famiglia meridionale, di quella media borghesia colta di cui un tempo era tanto ricco il Meridione (il padre, Leopoldo, fu acuto e dotto archivista), formatosi a Pisa, nella *pépinière* straordinaria della Normale, alla scuola appunto di Massimo Severo Giannini, ebbe da giovanissimo una parentesi importante negli uffici studio dell'ENI di Enrico Mattei (e qui l'incontro con i primi compagni di viaggio: Giorgio Ruffolo, Giorgio Fuà), per laurearsi infine in diritto amministrativo (ma con una tesi all'epoca insolita e coraggiosa sul corporativismo fascista).

Da allora approfondì gli studi di quel campo offrendo un contributo di novità non solo per i temi, spesso «inediti», ma anche per il metodo. Negli anni Cinquanta e Sessanta, nonostante l'eccezione di Giannini («non è un vero giurista», dicevano però con scandalo di quel grande maestro i cultori del buon tempo antico), vigeva nella giuspubblicistica la dittatura instaurata alla fine dell'Ottocento da Vittorio Emanuele Orlando: scuola

RECENSIONI

gloriosa, e al suo apparire anche carica di effetti virtuosi, certamente; ma poi lentamente spentasi nella ripetitività dei tanti mediocri emuli di quei primi straordinari maestri (quanti libri si pubblicarono, tra le due guerre mondiali, per sezionare l'atto amministrativo, ignorando le grandi rivoluzioni del secolo, lo Stato imprenditore per esempio).

Sabino Cassese, sulla scia del maestro, scelse di lavorare sulla nuova frontiera del diritto, e poi — come dirò — di violare anche quella: i suoi studi anche perciò non ebbero la sistematicità di manuali come quello di Aldo Mazzini Sandulli, il libro sacro adottato da quasi tutte le facoltà di giurisprudenza; né la limpida serenità del grande trattato in più volumi di Guido Zanobini, forse l'ultimo degli eredi di Orlando. Furono spesso invece incursioni fuori porta, con l'occhio attento alle novità del secolo: studiò tra i primi in Italia gli enti pubblici (la loro natura, il loro concreto funzionamento, il loro imporsi come elemento «sovversivo» in un ordinamento altrimenti organizzato secondo canoni statalistici, la loro natura bicipite, pubblico-privatistica); si occupò delle culture diverse del diritto (*Cultura e politica del diritto amministrativo* si intitolava uno dei suoi libri più belli, uscita per il Mulino nei primi anni Settanta); approfondì le piste, mai calcate prima nella ricerca giuridica, della sociologia, della storia, della economia.

Intanto, nei sistematici soggiorni estivi all'estero (in Germania, in Francia, soprattutto negli Stati Uniti) e nel lavoro fianco a fianco con giovani giuristi di mezzo mondo, studiava le istituzioni degli altri Paesi, attento scopritore degli influssi reciproci, dei contagi, delle similitudini e delle differenze.

Non basta. C'era — e si sente moltissimo in questo libro-bilancio — la pratica: la frequentazione assidua e mai distratta dei luoghi stessi delle istituzioni, il colloquio con amici e colleghi di tutti i Paesi e di tutte le discipline. Nessuno come lui — e lo si capisce scorrendo nel libro l'impressionante serie degli incarichi pubblici ricevuti — ha avuto l'opportunità di penetrare nei fortilizi dell'autorità pubblica e di esplorarne i contorti sentieri segreti: ricerche, commissioni di studio, selezioni nei concorsi, un proficuo periodo trascorso alla Scuola superiore della amministrazione, la collaborazione assidua con enti e Ministeri (praticamente tutti), i pareri ad alti dirigenti dello Stato e degli enti. E le indagini, gli studi, i sondaggi dentro quel pozzo profondo che sono gli archivi, scrigni del passato ma spesso sorprendenti custodi anche di un presente che non passa.

Nel clima riformista degli anni Settanta — lo ricordo perché lui spesso lo ripete — finalmente, dopo la «lentissima fondazione dello Stato repubblicano» lamentata da Giannini in un saggio famoso, vennero anche le prime vere riforme, sebbene in ritardo: la riforma sanitaria, le regioni a statuto ordinario, lo statuto dei lavoratori, il divorzio, il passaggio nell'impiego pubblico dalla legge all'accordo e da questo nel 1993 al contratto, la riforma del diritto di famiglia. In ognuna di queste svolte o quasi Cassese ebbe parte, come suggeritore indispensabile quanto discreto, se non come attore principale.

Si creava intanto intorno a lui un reticolo prezioso di amici, colleghi, allievi soprattutto (è stato un eccellente allevatore di cervelli, un suscitatore di vocazioni e di energie). Nel libro si può ricostruire questa specie di anagrafe dell'eccellenza: Giuliano Amato, antico compagno di studi alla Normale; Tullio De Mauro; Paolo Ungari, Gino Giugni, Vittorio Bachelet, Luciano Cafagna, l'italo-americano Guido Calabresi e lo statunitense John Merryman, Stefano Rodotà, Luigi Spaventa, Federico Spantigati, Antonio Maccanico. Ogni soggiorno all'estero ha permesso di aggiungere all'elenco nuovi nomi, praticamente in tutto il mondo: Vincent Wright, Gérard Timsit, Guy Braibant, Yves Meny, Richard Stewart, Armin von Bogdandy. Una lista interminabile.

Ogni stagione ha avuto i suoi incontri, e nel libro sono puntualmente annotati come in un diario. Ogni nuova amicizia la sua ricaduta nella ricerca, secondo un metodo raro di apertura mentale e disponibilità al dialogo. Una ricchissima bibliografia, sua personale

e di altri da lui incoraggiati e guidati, testimonia la ampiezza di questa attività e i suoi risultati.

Fu però negli anni Ottanta che la vena per l'esplorazione fuori porta divenne irrefrenabile. Ho conosciuto Sabino nel 1977, quando mi coinvolse da storico dell'amministrazione nel grande volume Utet *L'amministrazione centrale* pubblicato poi nella collana di Giuseppe Galasso sulla *Storia d'Italia* da lui curato; da allora l'ho avuto sempre come guida e maestro in tutta una serie di ricerche storiche delle quali fu lui stesso sapiente e instancabile promotore. Per prime quelle (oltre 100 volumi) nate dal progetto finalizzato per la pubblica amministrazione, dove mi fece curare due quaderni per raccogliere la prima anagrafe esistente allora delle commissioni di riforma succedutesi vanamente dal 1923 al 1994.

Non esagero, l'ho detto in altre occasioni, nel dire che la storiografia dell'amministrazione italiana gli deve moltissimo: lui tradusse per primi e introdusse in Italia Legendre e Parris, Vincent Wright e gli americani. Lui ci insegnò per primo quale libro fondamentale per i nostri studi storici possa essere *La burocrazia celeste*, il capolavoro di Étienne Balazs sulla burocrazia nella antica società cinese.

Intanto, ormai esplorati i grandi continenti del diritto amministrativo (la sua influenza varcava i confini nazionali, tanto prestigio riscuoteva tra i colleghi delle università straniere), si spingeva più oltre: il diritto dell'economia, cui dopo Giannini contribuì a dare cittadinanza anche concorsuale; il diritto europeo (ma non più come diritto comparato, bensì come branca nuova della elaborazione giuridica) e adesso il diritto globale; i nuovi diritti della persona; i diritti legati alla rivoluzione del digitale e all'impatto dell'intelligenza artificiale. Via via apriva nuove pagine. Bisogna aver visitato almeno una volta la sua biblioteca romana (immensa, destinata — mi dice — ad essere infine regalata alla Biblioteca Nazionale centrale di Roma) per restare affascinati dai suoi interessi: moltissimo diritto, è ovvio, specie (da anni ormai) quello anglo-americano e poi soprattutto quello tedesco; ma poi le scienze sociali e in queste un nucleo forte di opere di scienza politica (il tema della crisi delle democrazie); la linguistica, contagiata dagli dall'amico e cognato Tullio De Mauro; oppure le antiche e rare edizioni delle fonti, conservate negli scaffali accanto ai volumi invece freschissimi di stampa sulle caratteristiche del «caso italiano». C'è anche una quantità innumerevole di quella che si chiama «letteratura grigia» (studi, *reports*, statistiche, documentazione minuta destinata in origine alla circolazione limitata nelle sedi istituzionali e aggiornata con pazienza di settimana in settimana), una massa preziosa di dati per chi voglia studiare i fenomeni delle istituzioni quali realmente sono e come concretamente agiscono. E i grandi classici: il suo Tocqueville, sul quale si appresta a dare inizio a una ambiziosa opera editoriale e intanto lavora sull'immenso epistolario; l'intero *Trattato Orlando*, frutto di un dono ricevuto anni fa dalla Università di Siena (lo so perché ne fui complice su richiesta dell'allora rettore Luigi Berlinguer); e una collezione di estratti e di opuscoli, di letteratura grigia altrove introvabile, infinita e interessantissima. Parte di questo materiale, quello più prettamente storico, me lo ha anni fa regalato (lo dico perché non è un segreto, lo ha scritto nel libro) ed è stato, è di immenso aiuto alle mie ricerche di storia.

E poi ci sono stati gli incarichi istituzionali — per così dire — «più alti».

Uno fu la breve ma non vana permanenza nel governo Ciampi del 1993-1994 come ministro della Funzione pubblica, nella quale, sapendo di non poter avviare in così breve tempo alcuna seria riforma, pose tuttavia le basi per il lavoro futuro, producendo una vera biblioteca di indagini e ricerche. E raccogliendo intorno a sé un manipolo di giovani studiosi molti dei quali concorsero poi alle riforme Bassanini.

RECENSIONI

L'altro fu la nomina a giudice costituzionale. Una esperienza più importante forse di quanto il suo protagonista non pensasse all'inizio, quando aveva resistito al pressante invito del presidente Ciampi (un altro dei suoi estimatori, come lo sono stati altri capi dello Stato). Un libro che al suo apparire fece qualche scandalo (perché, senza violare il divieto di *dissenting opinion* che Sabino tuttavia contrasta, metteva in luce molti dei difetti della Corte quale — sono parole sue — «piccolo mondo antico» incapace di rinnovarsi); ma che costituisce un'altra testimonianza di quella che è forse la sua arte più raffinata: «leggere» le istituzioni in movimento, comprenderne intimamente le fibre più intime, saper coglierne il funzionamento più recondito, illustrandone, ma da dentro però, pregi e difetti. In questa conoscenza del tessuto dello Stato e dei grandi corpi amministrativi risiede una delle virtù più rare e irripetibili di Sabino Cassese.

E conta qui, ancora una volta, la rete sempre in crescita con gli uomini e le donne dell'amministrazione, la confidenza con chi ha esercitato o esercita cariche pubbliche, lo scambio riservato di informazioni nella comunità che lo circonda: non si vive, per cinquant'anni quasi, dentro un contesto di relazioni come il suo senza trarne una esperienza indelebile. Ed è questa esperienza che trapela nelle pagine del libro che stiamo discutendo.

Un libro, torno a dire, che non racconta soltanto: soprattutto riflette, puntualizza, prende posizione: un po' come Sabino ci ha abituato nelle sue tante collaborazioni giornalistiche e in quelle, fattesi via via più frequenti sino a diventare «popolari», nelle varie Tv italiane e straniere. Perché dagli anni Settanta in poi è stato anche su questo fronte una sorta di coscienza critica, coraggiosa e mai reticente, che molto ha giovato all'orientamento dell'opinione pubblica, per lo meno di quella che legge i giornali e guarda le Tv.

Varcare le frontiere, dunque: cioè anche evadere da quella gabbia delle discipline chiuse in sé stesse, degli specialismi ostili al confronto, quel cerchio magico che negli ultimi secoli ha caratterizzato la cultura dell'Occidente e, pur segnandone il progresso indiscutibile, le ha forse impedito di allargare il suo raggio d'azione. Il mondo sta cambiando a velocità impressionante: come sarà l'intellettuale del futuro prossimo venturo?

Assomiglierà — io credo — a Leonardo da Vinci, che sapeva dipingere divinamente, ma era anche matematico, architetto, inventore, ingegnere e costruttore di macchine, musicista, scrittore e chissà quant'altro nello scibile dei suoi tempi. I saperi, ancora, non si erano rattrappiti nelle loro rispettive «frontiere». Sabino Cassese — *si parva licet* — un po', a me sembra, assomiglia a quel modello.

GUIDO MELIS

ALDO MORO e PIETRO NENNI, *Il carteggio ritrovato (1957-1978)*, a cura di Stefano Godano, Renato Moro e Antonio Tedesco, Roma, Arcadia Edizioni, 2024, 351 p., ISBN: 9791256060306.

Uno fine Ottocento, classe 1891, l'altro primi del Novecento, nato nel 1916. Il primo, da giovane, anarchico e repubblicano, poi socialista per tutta la vita; all'epoca del frontismo insignito del premio Stalin (restituito al mittente dopo l'Ungheria del 1956). Il secondo cattolico moderato, scuola Fuci, fondatore della Democrazia cristiana, membro influente dell'Assemblea costituente, più volte ministro nei governi centristi. Irruento,

focoso, capopolo, oratore appassionato e travolgente l'uno. Riflessivo, dal linguaggio e dai toni quasi curiali l'altro, incline talvolta a lunghi e meditativi silenzi.

Non si potrebbero immaginare due personalità tra loro più diverse da quel che furono Pietro Nenni e Aldo Moro. Eppure, a un dato momento delle loro storie politiche, questi due protagonisti del Novecento si incontrarono, a lungo e più o meno segretamente si parlarono, si capirono anche; e, infine, si allearono, dando corpo a una svolta politica che fu decisiva per la storia del dopoguerra italiano.

Nenni nutriva per Moro — si dice — un affetto quasi paterno, il che lo induceva a fidarsi d'istinto dell'amico. Perché intanto erano diventati amici: dal 10 ottobre 1962 decisero — lo propose Nenni a un Moro riluttante (ma solo per deferenza) — di darsi reciprocamente del tu.

Moro, a sua volta, ammirava la storia di indomito combattente antifascista di Nenni, ne rispettava la coerenza e la sincerità, lo teneva in grande considerazione e persino vi ricorreva per averne consigli nei momenti più problematici della sua ascesa politica. Nel suo partito il *leader* democristiano si doveva muovere — certo — con lentezza e circospezione (onde scongiurare una scissione, che invece, per paradosso, si verificò proprio nel campo socialista di Nenni): e ciò creava nell'interlocutore più anziano qualche irritazione. Ma non v'è dubbio — ha ragione Renato Moro — che il fine fosse lo stesso e che, nel complesso, i due percorsi, le strategie messe in atto, scorressero parallele. Correva anche, tra i due, un filo segreto di confidenze, persino estese alla sfera privata e familiare (la salute di Nenni nell'autunno 1962, la lunga malattia e poi la morte della moglie Carmen: Moro, senza scorta né fotografi, che va da solo a pregare sulla tomba). Un rapporto singolare che non si sarebbe più interrotto, se non con la morte tragica di Moro nel 1978, seguita appena due anni dopo dalla scomparsa del vecchio e ormai estenuato *leader* socialista.

Il carteggio, introdotto con molto acume da Renato Moro (si veda la sua rivalutazione delle politiche dei governi di centro-sinistra), arricchito dalle due prefazioni di Fabio Martini e di Marco Damilano, si compone di un complesso di documenti di varia foggia e natura (trecento tra lettere, biglietti, telegrammi) sinora rimasti in gran parte inediti e provenienti da diversi archivi: quello della Fondazione Nenni innanzitutto; poi l'Archivio centrale dello Stato (Carte Nenni e Carte Moro) e l'Archivio Flamigni. Spesso si tratta di stringati biglietti frettolosamente scambiati nell'urgenza dello scontro politico; altre volte di testi più riflessivi; o di spunti che testimoniano un colloquio in genere pacato, anche se talvolta non privo di passaggi polemici. Ma l'intesa tra i due c'era ed era salda. Entrambi, del resto, vivevano in definitiva un'esperienza se non proprio simile almeno assimilabile: impegnati com'erano a guidare i due rispettivi partiti verso un fine unitario comune, ma in questa «fatica» perennemente alle prese con le resistenze interne, con le opposizioni, con le fughe in avanti o coi conservatorismi tenaci dei loro stessi partiti. E sui partiti, infatti, specie la Dc e il Psi, il carteggio è ricco di informazioni: notizie sui congressi, documenti ufficiali e non, informazioni sui contatti con le varie componenti correntizie, giudizi a volte anche spregiudicati sui «compagni di strada».

Il periodo cui il libro si riferisce è il ventennio 1957-1978, subito dopo lo «strappo» di Nenni sull'Ungheria e i colloqui con Saragat a Pralognan; sino — termine *ad quem* — ad arrivare all'ultimo, definitivo e tragicamente sfortunato tentativo di Moro di «aprire a sinistra», più a sinistra di quanto non avesse fatto negli anni Sessanta. Ma in quell'ultima fase — come si dirà — l'epistolario si fa più rarefatto e formale, sino all'ultima telegramma di Nenni alla signora Moro spedito il 16 marzo: «Sono con Lei e con la sua famiglia e con Aldo Moro nell'angoscia e nell'attesa».

RECENSIONI

Nenni, a scorrere attentamente l'epistolario, svolge il ruolo di chi incalza: propone, insiste, registra i passi falsi e i ritardi dell'altro, pone di continuo il tema del programma concordato da rispettare. Se è esistito un treno del centro-sinistra lui si è di certo voluto collocare nella locomotiva. Moro partecipa attivamente al disegno comune, ne condivide il fine, ma in quel treno fa la parte del frenatore prudente, che teme il deragliamento. Sta nei vagoni di coda.

Il loro è un dialogo cominciato in pratica sin nel maggio 1962, all'epoca del quarto governo Fanfani sostenuto dall'astensione dei socialisti. Di fronte alle obiezioni di Moro, che avrebbe voluto un voto socialista a favore già in quella circostanza, Nenni spiega in una delle prime lettere le ragioni politiche dell'astensione: «la forma parlamentare più corretta per sottolineare che non c'è, o non c'è ancora, tra i nostri partiti collaborazione ma incontro su programma e sul consolidamento della democrazia». «La ringrazio molto per l'incoraggiamento che mi dà», è la più laconica risposta di Moro; che però subito dopo assicura «sarò con Lei assolutamente chiaro e leale».

Nel corso di quel periodo Nenni insiste molto sul tema delle regioni, dimenticate a suo avviso da Fanfani, e reclama che si riunisca perciò il vertice dei partiti (i tre allora al governo insieme al socialista, alleato esterno). Gli auguri di Natale, il 21 dicembre, sono l'occasione per ribadire il chiodo che lo assilla: «Tieni conto però nelle tue meditazioni natalizie — scrive — che se non si trova il modo di rassicurarci, concretamente, sulla istituzione delle regioni, la crisi dell'esperienza di centro-sinistra diventerà inevitabile».

Curiosamente si trova in quel 1962 un solo esplicito cenno alla nazionalizzazione dell'energia elettrica (legge del 6 dicembre), e cade il 30 maggio, da parte di Nenni: «Se il dissenso, come mi pare, non è di sostanza allora tutte le ragioni tecniche e politiche mi sembrano militare per il decreto-catenaccio così com'era inteso sino dal primo momento». Ma anche altri temi cruciali, del resto, sembrano poco trattati, tanto da far supporre che nel carteggio esistano vistose lacune per assenza di fonti. Sulla scuola, ad esempio, altro tema cruciale (sul quale cadrà poi l'anno dopo il governo Moro 1) le lettere contengono solo pochi cenni sparsi. Fa eccezione l'appunto di Nenni del 7 dicembre 1963, ma contenuto in un allegato, in particolare il capoverso «Priorità per la scuola»: «necessità di affrettare la preparazione dei nuovi quadri tecnici di scienziati e di operai altamente qualificati che costituiranno l'ossatura dell'industria e dell'agricoltura dei prossimi dieci anni». Non più di due sono, in queste lettere, le citazioni della legge urbanistica. Sullo statuto dei lavoratori, che fu già nel programma del primo governo Moro, appena una o due menzioni. Sul servizio sanitario nazionale, più tardo, *idem*. Così sulla pensione sociale. Possibile che non esistessero (che non esistano da qualche parte) altre lettere che ne trattavano? Si deve ritenere che siano andate perdute?

Tutta la prima parte dell'anno successivo, 1963, sarà punteggiata di sollecitazioni pressanti, di *memento*, di richiami al rispetto degli accordi. Il 28 maggio un fitto «pro-memoria» per punti, estremamente dettagliato, figura in allegato a una lettera di Nenni di per sé dai toni preoccupati e severi. Vi ricorrono, posti in evidenza, i capitoli chiave del programma: «caro vita», «statali», «mezzadri e contadini», «scandali» (quello recente del monopolio banane), ancora le «Regioni», «leggi agrarie», «legge urbanistica», «statuto dei lavoratori», «politica estera». Terminato il lungo e argomentato elenco, Nenni introduce il tema cruciale, quello degli «uomini»: «un accordo per la formazione del nuovo Governo — scrive — pone questioni anche di persone che vanno esaminati collegialmente e a tempo. Ci sono esclusioni e presenza che hanno un valore politico».

Una sequenza di lettere dell'autunno successivo suggerisce a un Moro ormai impegnato nelle consultazioni per il primo governo organico coi socialisti quali devono essere i punti irrinunciabili del programma. È ancora Nenni — stando almeno alle lettere

qui pubblicate — quello che più si spende nell'attività di proposta, anche ragionando di quali punti realizzare per primi e quali, eventualmente, rimandare ad un secondo tempo: il vecchio massimalista degli anni Cinquanta si è fatto saggio e sembra quasi voler condurre il suo più giovane interlocutore sulla strada di un riformismo ragionevole, che possa attuarsi davvero.

Perché Nenni — questo è ciò che emerge dall'intero carteggio — ebbe chiarissimi (più di chiunque nel suo stesso partito) i rischi insiti nella alleanza, le debolezze intrinseche del centro-sinistra, la determinazione ostinata di chi lo ostacolava (da fuori ma anche da dentro la nuova maggioranza). In ciò — si potrebbe dire — egli fu, in più occasioni, altrettanto realista di Moro. Il quale, per parte sua, scelse subito il ruolo di mediatore. Cercare l'accordo, prima di tutto nel suo stesso partito. Dialogare costantemente, specie quando egli stesso assunse la responsabilità diretta di guidare il governo, con tutte le variegate componenti della maggioranza. Forse per questo anche sembrò meno pronto a rispondere alle sollecitazioni talora anche brusche e dirette che Nenni gli rivolgeva.

Dopo la caduta del primo governo da Moro presieduto e la tormentata formazione del Moro 2 nel luglio 1964 (passati bene o male i giorni del «rumor di sciabole», sui quali però curiosamente ancora una volta nulla emerge dall'epistolario), anche il carteggio tra i due *leader* sembra mutare sia di contenuti che di toni. Nenni denuncia, se è il caso, critica, ma sembra che ripieghi adesso piuttosto su obiettivi minori, che si spenda per condannare episodi pure significativi ma isolati, come la visita a Roma del dittatore congolese Ciombè, o come le nomine, sia in Consiglio di Stato che nella Corte costituzionale (luglio 1966), o quelle ai vertici degli enti pubblici. Sui quali è molto interessante la lettera del 28 maggio 1965 con allegata «una prima serie di Enti pubblici da sopprimere».

Via via più rare sembrano farsi invece le risposte di Moro (anche se ciò — lo si ribadisce ancora — può derivare banalmente da una dispersione archivistica). Tra quelle qui pubblicate, comunque, c'è quella assai preoccupata del 26 marzo 1966 sul caso dei ragazzi del Liceo Parini di Milano (l'ingenua inchiesta sul sesso dei compagni di scuola promossa dal giornale studentesco «La Zanzara»), dove il presidente del Consiglio rimprovera Nenni per aver preso pubblicamente posizione — lui uomo del governo — contro i provvedimenti dei giudici e della magistratura rivendica l'autonomia dalla politica. Drammatica — per tono e contenuto, quasi una accorata dichiarazione personale — è invece la lettera di Nenni del 15 febbraio 1967: lungo sfogo dopo una contrastata riunione della direzione del Psi («per la prima volta ci sono stati attacchi contro te personalmente», avverte l'amico):

«Ciò che si vuol sapere da noi — è il punto saliente della lettera — è l'ordine e sono i tempi di attuazione dei singoli punti del programma; che cosa di esso consideriamo prioritario; quale volontà, quali forze siamo in grado di mettere al servizio dell'attuazione del programma in una battaglia che le opposizioni renderanno difficilissima». E più in là, con accenti sconsolati, quasi di sconfitta: «Andai al Governo nel 1945 (controvoglia allora come oggi) per fare la Repubblica e, pur di raggiungere lo scopo, ingoiai molti rospi. Sono tornato al Governo per le riforme, in primo luogo la programmazione, il referendum, le regioni, l'urbanistica. Posso rimanerci, anche se vi sono rospi da ingoiare, se ho la garanzia di attuazione delle riforme. Diversamente non ho nessun motivo di stare al Governo».

Sopravverranno ben presto altri motivi di delusione. Sono della fine di quello stesso anno 1967 le vivaci reazioni di Nenni allo scandalo SIFAR, alle quali Moro risponde proponendo «un incontro tra pochissimi, per poi giungere al Consiglio dei Ministri»

RECENSIONI

(proposta che dice molto sulle riunioni e consultazioni informali che precedevano ormai quelle in seno alle stesse istituzioni). Ne scaturisce tra il gennaio e il febbraio 1968 un periodo di tensioni sul tema della commissione d'inchiesta. Sulle nomine degli alti comandi militari Nenni invocherà perentorio: «facciamo piazza pulita scegliendo gente fuori dalle faide»; ma nei suoi *Diari*, qualche mese più tardi, scriverà con scoramento evidente: «La verità è che per governare occorrerebbe conoscere gli uomini dell'amministrazione civile e militare e io non ne conosco nessuno».

Dopo il 1968 le lettere, inspiegabilmente, si diradano: quattro nel 1969, una decina ma spesso formali nel 1970, sei l'anno successivo. Nel 1971-1973 ancora quattro (in una, del novembre 1973 Nenni parla esplicitamente di «stanchezza e delusioni»). Cinque nel biennio successivo. Nove nel 1976-1978, prima che il carteggio si interrompa per sempre. Senza escludere che altre fonti sinora non note possano modificare l'interpretazione, l'impressione che se ne ha è quella di una netta attenuazione del dialogo politico tra i due interlocutori, solo in parte compensata dalla persistente cordialità degli antichi legami affettivi: Nenni ha superato gli ottant'anni, si avvia a percorrere la parte finale della sua vita. Non sarà casuale che scriva gran parte delle sue lettere da Formia, il rifugio dei suoi anni residui, il luogo dei ricordi. Moro è invece in piena attività. Dopo un periodo di astinenza, ritornerà a presiedere un suo governo nel 1974, ma, intanto, il quadro del centro-sinistra sarà progressivamente sfumato e quel governo, presieduto dall'uomo della svolta del 1963 e delle maggioranze a quattro, sarà composto da due soli partiti: la Dc e il Pri.

GUIDO MELIS

1290

MARCO MACCHIA, *Il governo in bikini. Fisionomia del potere governativo tra norma e prassi*, Milano, Franco Angeli, 2024, 261 p., ISBN: 9788835149088.

La Presidenza del consiglio è un tema abbastanza frequentato dai giuristi, meno dagli storici. Sino a qualche anno fa, chi volesse ripercorrerne la storia a partire dallo Statuto albertino (dove, per inciso, la Presidenza e il Presidente non sono mai menzionati), avrebbe potuto ricorrere solo al bel volume di Ettore Rotelli (*La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia, 1848-1948*, Milano, Giuffrè, 1972), che però si fermava alla fase costituente della Repubblica; oppure rileggere un più remoto ma ancora utilissimo saggio di Alberto Predieri (un giurista con forti interessi socio-economici e una spiccata propensione per la storia) edito nel 1951 a Firenze da Barbera: *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri. Parte prima. Evoluzione dell'istituto. Formazione dell'organo* (ora opportunamente riproposto da Giuffrè nella collana «Per la storia del pensiero giuridico moderno» per la cura di Giuseppe Morbidelli, Milano, 2023).

Come sia potuto accadere che, dopo questi due contributi, la Presidenza del Consiglio sia entrata in una zona d'ombra è difficile a spiegarsi: si scrisse, ripetutamente, che era stata concepita sin dalle origini (e confermata dal costituente) come un istituto «debole» (era allocata al Viminale, presso il Ministero dell'interno, priva di un proprio apparato); la si classificò piuttosto come organo di mediazione che non di decisione; la si definì un filtro, nei governi di coalizione del lungo dopoguerra, per risolvere i potenziali conflitti tra i partiti. Certo, in una vicenda istituzionale che ha visto alternarsi a intervalli brevissimi 68 governi, presieduti da 31 differenti personalità, si comprende bene che sia

stato difficile dedicarsi a studiare una Presidenza tanto strutturalmente mobile e così effimera nella sua stessa sopravvivenza. E ciò — va detto — nonostante gli effetti indubbiamente positivi prodotti da una buona legge quale fu la n. 400 del 1988, che disciplinò l'attività di governo e mise mano a una prima sistemazione dell'ordinamento dell'istituzione.

Tuttavia, in questa storiografia anch'essa — come l'istituto che ne avrebbe dovuto costituire l'oggetto — intimamente «debole» — si possono cogliere oggi alcuni segnali in netta controtendenza.

Il primo è stato, nel 2022, la pubblicazione dei due corposi tomi (1.032 e 1.829 pagine) su *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, a cura di Sabino Cassese, Alberto Melloni e Alessandro Pajno. Un'opera fondamentale che — come s'usa dire — ha fatto il punto: vi figurano le allora trenta biografie dei presidenti succedutisi prima al Palazzo del Viminale e poi a Palazzo Chigi (le due sedi della Presidenza); e un corposo numero di saggi dedicato alle prassi di governo, alla «macchina» stessa della Presidenza (giacché col tempo il Presidente è stato dotato di un suo proprio apparato, assistito da un segretario generale, poi «doppiato» a sua volta con un capo di gabinetto), alle «interpretazioni» che del ruolo hanno dato via via nel tempo i vari protagonisti chiamati a svolgere la funzione, e, infine, alle relazioni che si sono create e perpetuate tra il Presidente, i ministri, gli altri organi dello Stato, l'amministrazione in genere. Libro importante, che come capita però alle opere molto corpose e dense, viene ancora poco letto, e talvolta anche — il che è più grave — ignorato o appena sciattamente citato nelle bibliografie in coda a opere più recenti.

Tra queste ve ne sono adesso alcune che traggono alimento dalla stretta attualità assunta dal tema «Presidenza del Consiglio», posto all'ordine del giorno dalla iniziativa del governo Meloni. Una in particolare, edita alla vigilia della annunciata riforma, è costituita dal fortunato *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?* del costituzionalista Francesco Clementi (Bologna, il Mulino, 2023), che si muove tra ricostruzione legislativa, analisi politologica delle prassi e anche qualche spunto di carattere storico; un'altra — precedente di qualche anno — è rappresentata dal volume *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, a cura di Leonida Tedoldi (uno storico delle dottrine), edito a Milano, Biblion, 2019.

La lunga premessa (forse non inutile però) vale a introdurre il volume di Marco Macchia oggetto di questa recensione. Non si dia troppo peso al titolo «strillato» (e in parte generatore di qualche possibile equivoco). Come spiega subito l'introduzione, qui si fa riferimento alla celeberrima fiaba di Andersen sul bambino che svela ciò che i cortigiani non vogliono vedere: «il Re è nudo», «il governo è in bikini». E in secondo luogo si vuole ricordare l'isolotto omonimo, sede nel Pacifico dei primi esperimenti atomici del 1946: la Presidenza — ci vuole dire Macchia — da elemento quasi si contorno, è diventato un soggetto «esplosivo».

Oggetto del libro è in realtà «il volto attuale del potere governativo»; sono i suoi recenti mutamenti non solo in Italia; è la funzione sempre più determinante che — pure in assenza di norme puntuali — va assumendo di fatto la Presidenza del Consiglio. Macchia studia ciò che effettivamente il governo fa, le sue «modalità d'azione», i «congegni che ne presiedono l'attività». Non solo «analisi giuridica», dunque, ma — rivendica lui stesso — «ricostruzione storica delle istituzioni».

Il mutamento dell'istituto rispetto al passato è notevole. Esistono, a determinarlo, «fattori esogeni»: per esempio l'incidenza sulla Presidenza del Consiglio del processo dell'integrazione europea, che non solo ha modificato i poteri dello Stato nazionale verso l'alto e verso il basso, ma ha inciso visibilmente sul loro esercizio: «Negli anni — scrive

RECENSIONI

Macchia — la configurazione giuridica del Presidente del Consiglio ha acquisito un più denso significato per la relevantissima incidenza del fattore ‘esterno’, che la colloca nella fitta rete di interdipendenze dello Stato».

Ma è cambiato e sta cambiando — insiste Macchia — anche «il modo di governare»: i vincoli comunitari, infatti, agiscono e restringono la discrezionalità nazionale delle scelte, specie di quelle economiche; al tempo stesso avvengono movimenti tellurici talvolta invisibili nel campo stesso del governo: ad esempio si accentua il ruolo cruciale del ministero economico rispetto alla stessa Presidenza e agli altri Ministeri. Sicché anche il paradigma che i ministri siano tutti eguali tra loro e tutti si equivalgano, ognuno *dominus* del suo campo, si attenua, sino a configurare di fatto una sorta di divisione delle parti tra Ministeri e ministri che ricorda da vicino quella inglese tra *junior* e *senior ministers*.

Non basta: «la proiezione internazionale del Presidente del Consiglio magnifica e ingigantisce il suo ruolo, trasformandolo in un decisore di ultima istanza, o quanto meno in un coordinatore di decisori». Frattanto (non sembri un paradosso) si sviluppa un decentramento che sta in parte svuotando il Consiglio dei ministri nel suo tradizionale ruolo collegiale; e prevalgono centri decisionali plurimi, collocati a diversi livelli dell’ordinamento.

La legislazione è appannaggio — specie quando come oggi si esprime prevalentemente per decreti — degli uffici legislativi e in particolare tra tutti di quello della Presidenza; le conferenze di servizi tendono a delibare i problemi che investano più istituzioni (ma non sempre ne sono capaci e occorre dunque un decisore di ultima istanza); intanto si riduce la presenza pubblica nell’economia «a favore di mercati concorrenziali»; e ancora, «la stragrande maggioranza delle norme di grado primario è oggi di derivazione governativa» (il che esclude il Parlamento confinandolo in un ruolo che non è più neanche di emendamento).

La ridda continua di riorganizzazioni ministeriali cui assistiamo (l’ultima, particolarmente cervellotica è stata quella di Sanguiliano nel Ministero della cultura) rende il tessuto organizzativo del governo una sorta di campo d’Agramante perennemente in moto, nel quale sopravvivono spesso per inerzia del legislatore frettoloso istituti e norme superati, convivono non si sa come modelli organizzativi antitetici, si sovrappongono funzioni e attribuzioni di materie a questo o all’altro soggetto. In ciò — ha ragione Macchia nel ricordarlo — si inserisce anche la sciagurata manovra delle nomine (secondo uno *spoils system* mal digerito che fu introdotto inopinatamente negli anni Novanta e che non ha mai trovato nell’ordinamento una sua ragionevole collocazione).

Insomma, e per dirla con una celebre battuta attribuita molti anni fa al presidente Mao, grande è la confusione sotto il cielo, anche se ciò potrebbe rendere per paradosso la situazione eccellente. Giacché (e il libro lo lascia intuire) proprio questo dinamismo sia pure non sempre ordinato è sintomo di vitalità dell’istituto e di una attività interiore del tessuto istituzionale del quale fa parte. Insomma, l’amministrazione non è morta (come talvolta si scrive affrettatamente).

Nella parte centrale del libro Macchia studia da vicino questa sorta di disordine (un caos apparentemente non governato). Prende in esame i gabinetti ministeriali (anch’essi un istituto in mutamento peraltro, come dimostrano indagini recenti: gli studi, anche in chiave comparata, di Alessandro Natalini e dei suoi allievi ci stanno dando in materia contributi illuminanti); analizza il sistema che è venuto in uso chiamare «dei tavoli» (sorta di *extrema ratio* cui si ricorre quando ci si imbatte in un conflitto interno all’amministrazione); registra il funzionamento pericolante del Consiglio dei ministri (persino il declino di quello strumento fondamentale che era la verbalizzazione: oggi si tende a decidere nel

pre-Consiglio, ad approvare i titoli piuttosto che i contenuti dei provvedimenti per lo meno minori, a scrivere il verbale negli uffici, a riunioni concluse). «Paradigmatica della rilevanza delle attività amministrative svolte dal Consiglio è — scrive Macchia — la competenza sul *golden power*». Sarebbe — lo spiegava bene un saggio di Aldo Sandulli pubblicato in questa stessa Rivista nel 2022 (*La febbre del golden power*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 743 ss.) — una sorta di potere che il governo esercita discrezionalmente quando ritenga in pericolo — rispetto agli investimenti stranieri in Italia — l'interesse nazionale.

I capitoli finali del libro sono forse i più nuovi e interessanti. Macchia prova a tarare il peso della Presidenza del Consiglio a fronte a tre emergenze dei nostri tempi: la *governance* del PNRR, il controllo della politica informativa e della sicurezza nazionale, la politica militare. Tre campi solo in parte esplorati, che chiamano in causa, ognuno a suo modo poteri centralizzati, rapidità di azione e tempistiche di intervento di tipo nuovo, specializzazioni nei tre campi non sempre possedute dalla Presidenza e dal suo *staff*. Il PNRR ha sicuramente imposto l'accentramento delle decisioni, un sofisticato meccanismo di controllo e forse anche uno spostamento radicale (così pensa Macchia) del peso sinora esercitato dal grande Ministero economico-finanziario di via Venti Settembre in favore della Presidenza. La gestione delle informazioni e dei suoi apparati, con tutte le implicazioni che ne derivano sul piano della sicurezza, ha richiesto la creazione di un *link* molto robusto tra direzione politica di Palazzo Chigi e istituzioni (per lo più acefale) sinora padrone assolute dell'*intelligence*. La politica militare, che in parte richiama una volta di più i vincoli internazionali (NATO e solidarietà europea) assume in tempi di guerra una rilevanza assoluta, obbligano il governo a ingerirsi sempre di più in una sfera un tempo riservata agli specialisti.

Macchia evita di dare una conclusione perentoria al suo studio. Quello che però emerge è che la Presidenza va attraversando una fase di possibile trasformazione che investe insieme la sua missione, le sue funzioni, i suoi assetti organizzativi interni, il suo personale al presente e soprattutto al futuro. Sta cambiando pelle, insomma. Può darsi che non tutte le sue prerogative di vertice del governo debbano necessariamente dipendere dalla elezione diretta del *premier*.

GUIDO MELIS

1293

NOTE BIBLIOGRAFICHE

Note bibliografiche a cura di: Daniele Avitabile, Giorgio Mocavini, Rosaria Morgante, Francesca Saveria Pellegrino, Giulio Rivellini, Costanza Trappolini, Giulio Vesperi.

AA. VV., *Corte e legislatore: tra moniti, rinvii e collaborazione. Atti del seminario di studi svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, Roma 13 gennaio 2023, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024, 309, ISBN: 9788828804222.*

Nel volume sono raccolti gli atti del seminario di studi svoltosi alla Corte costituzionale il 13 gennaio 2023. All'introduzione di Silvana Sciarra seguono tre relazioni: quella di Paolo Carnevale, che si sofferma su vari temi relativi ai rapporti tra la Corte

NOTE BIBLIOGRAFICHE

costituzionale e il legislatore; quella di Massimo Luciani, riguardante la «crisi» della teoria delle rime obbligate; quella di Roberto Pinardi, concernente la più recente giurisprudenza monitoria della Corte costituzionale tra conferme e innovazioni. Il volume è poi corredato da tre interventi. Luca Antonini si concentra sulla questione dell'effettività dei diritti nei sistemi complessi. Francesco Viganò si interroga sui confini della discrezionalità del legislatore. Angelo Buscema inquadra i moniti della Corte costituzionale nella più ampia prospettiva della funzione di collaborazione e sollecitazione dell'intervento legislativo. Le conclusioni sono affidate a Nicolò Zanon, che esamina le sentenze di accoglimento «a rime adeguate» e le decisioni di rinvio dell'udienza a data fissa con incostituzionalità prospettata. In appendice è presente un approfondimento di Riccardo Nevola e Claudia Giulia, in cui si prende in considerazione il dialogo della giurisprudenza costituzionale con il legislatore nel quinquennio 2018-2022. (*g.m.*)

MICHELE AINIS, *Capocrazia. Se il presidenzialismo ci manderà all'inferno*, Milano, La nave di Teseo, 2024, 204, ISBN: 9788834616697.

L'autore esamina pregi e difetti della forma di governo presidenziale, così come essa è andata evolvendo dall'esperienza degli Stati Uniti in poi, anche alla luce della recente proposta di riforma costituzionale italiana relativa al c.d. «premierato». In particolare, dopo un breve inquadramento del tema, ci si sofferma sul modello statunitense, caratterizzato da una rigida separazione dei poteri, sul semipresidenzialismo francese, che è considerato solo una «variante» del presidenzialismo nordamericano, e sul sistema israeliano, il primo e unico che ha reso direttamente eleggibile il Presidente del Consiglio, anziché quello della Repubblica. Dopo la disamina in chiave comparata, l'attenzione si sposta sul premierato italiano, indicandone vantaggi e svantaggi. I primi consistono nel fatto che la riforma intende contrastare l'astensionismo, assicurando l'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Inoltre, si mantiene la figura del Presidente della Repubblica, che conserva il potere di nominare il Presidente del Consiglio, dando luogo a un «bispresidenzialismo» (p. 69). I secondi riguardano vari aspetti: il Presidente del Consiglio sarà elettivo, ma comunque dovrà sottoporsi alla fiducia parlamentare («insomma una mezza elezione: per metà popolare, per metà parlamentare», p. 71); il Presidente del Consiglio sarà ostaggio della sua stessa maggioranza, la quale avrà potere di vita e di morte non solo sul governo, ma anche sulla legislatura, perché in caso di sfiducia e in mancanza di un nuovo accordo si andrà per forza a elezioni anticipate; il premio di maggioranza, che dovrà assicurare il 55 per cento dei seggi alla coalizione vincente, non è ancorato al raggiungimento di alcun *quorum*, poiché la riforma costituzionale prevede un rinvio alla legge elettorale da adottare. Per l'autore, quindi, la riforma comporta «uno squilibrio, uno scompenso nella distribuzione del potere» (p. 73) e chiarisce che, se si tocca un'istituzione, occorre poi modificare anche le altre. Pertanto, se si rafforza la figura del Presidente del Consiglio, sarebbe anche opportuno introdurre ulteriori *checks and balances*, come il *recall* per il Presidente eletto. Successivamente l'autore si concentra, in generale, sulle virtù e sui vizi del presidenzialismo. Tra le prime si segnalano: la stabilità; l'efficienza; la circostanza per cui la vita del governo non dipenda dalla volontà del Parlamento; il fatto che i cittadini votino due volte, sia per il Parlamento sia per il governo; i controlli reciproci; una maggiore *accountability* del governo; la modernità del sistema. Tra i secondi si annoverano: la rigidità, tale per cui Parlamento e governo, anche se espressione di maggioranze politiche opposte, sono costretti a convivere; l'eventuale

stallo in cui possono trovarsi i poteri legislativo ed esecutivo; l'eccessiva personalizzazione del potere, che condurrebbe a un sistema iper-maggioritario; la doppia legittimazione democratica, che sarebbe in realtà un *boomerang*, perché finirebbe per dimezzare la forza del voto dei cittadini; il rischio di derive plebiscitarie. L'autore passa poi in rassegna le riforme costituzionali più recenti e osserva che, in generale, l'Italia si sarebbe già trasformata in una «democrazia del capo» (p. 143), con potentati nazionali e locali, e che si sarebbe già affermato un «presidenzialismo di fatto» (p. 179). (g.m.)

ALEXANDRA ARAGÃO, GRACE LADEIRA GARBACCIO e ANGELO LALLI (a cura di), *La costruzione collettiva dello sviluppo sostenibile. Stato, mercato, terzo settore e oltre*, Torino, Giappichelli, 2024, 148, ISBN: 9791221156010.

Il volume a cura di Alexandra Aragão, Grace Ladeira Garbaccio e Angelo Lalli costituisce una raccolta di contributi di autori provenienti da Italia, Brasile, Portogallo e Francia, con diverse esperienze e competenze, che illustrano, sotto una lente giuridica e attraverso esempi pratici, pratiche virtuose di sostenibilità. Il libro è suddiviso in tre parti. La prima esplora il ruolo dello Stato e delle istituzioni pubbliche nella promozione dello sviluppo sostenibile. In particolare, Lalli si concentra sul ruolo dell'Unione europea, suggerendo la necessità di un nuovo patto costituente che possa portare all'introduzione di nuove normative e al rafforzamento dei controlli sulle attività economiche. Alessandra Rangearo Fiorentini si occupa, poi, della responsabilità delle imprese pubbliche in Brasile, evidenziando le sfide etiche che queste affrontano in un contesto di rapida trasformazione digitale. Sofia Henriques analizza la cooperazione tra autorità pubbliche e aziende private nel settore spaziale, sottolineando come il crescente dinamismo delle imprese operanti in questo campo richieda una regolamentazione efficace per garantire la sostenibilità delle attività di esplorazione spaziale. Dulce Lopes conclude la prima parte con un'analisi delle politiche pubbliche che coinvolgono la partecipazione degli *stakeholder*, dimostrando che le politiche partecipative in cui la pubblica amministrazione opera in collaborazione con altri soggetti siano più efficaci nel promuovere la sostenibilità. La seconda parte si concentra sul settore privato e sugli sforzi delle imprese per integrare la sostenibilità sociale e ambientale nelle loro attività. In particolare, Camilla Martins dos Santos Benevides riflette sulle trasformazioni del diritto del lavoro, focalizzandosi sulla normativa brasiliana relativa al telelavoro ed evidenziando come questa modalità possa favorire la sostenibilità sociale nei rapporti di lavoro. Soraya de Almeida Clementino, poi, analizza il tema delle imprese socialmente responsabili, approfondendo la sostenibilità sociale del lavoro. Patrice Reis esamina la protezione dei lavoratori che segnalano rischi ambientali, con particolare attenzione al diritto francese. Elaine Keller esplora la normativa brasiliana sui fondi di investimento sostenibili, fornendo esempi che dimostrano come il mercato finanziario possa allinearsi agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Roberta Mourão Donato si occupa della mediazione marittima, quale tecnica di prevenzione dei conflitti che supporta efficacemente la sostenibilità delle attività marittime. Rodrigo Jorge Moraes esamina il ruolo del mercato del carbonio come strumento per affrontare la crisi climatica. Infine, la terza parte esamina l'economia sociale, le organizzazioni *non profit* e le nuove realtà emergenti come le società *benefit* e il quarto settore, che incarnano un nuovo modello di imprenditorialità *pro-benefit* con caratteristiche che integrano elementi di diversi ambiti. Il primo contributo, scritto da Alexandra Aragão, offre una panoramica sull'ascesa della sostenibilità come obiettivo centrale delle

NOTE BIBLIOGRAFICHE

Nazioni Unite. Paulo Magalhães e Duarte Godinho trattano della «Casa Comune dell'Umanità», un'organizzazione appartenente al terzo settore con una missione specifica: riconoscere il clima stabile come patrimonio comune dell'umanità. Denner Déda, Heitor Almeida e José Heitor Soares, nel loro scritto, si focalizzano sulle imprese *pro-benefit*. Il volume si conclude con il capitolo di Aloisio Masson, che si concentra sul settore sportivo come un potenziale strumento di inclusione sociale e sviluppo umano. (r.m.)

ALESSANDRO BARBANO, *La gogna*, Venezia, Marsilio, 2023, 256, ISBN: 9788829719631.

Il libro è una ricostruzione della vicenda Palamara che ha travolto la magistratura italiana pochi anni fa. La ricostruzione dello scandalo, che ha coinvolto esponenti di spicco del potere giudiziario e il Consiglio superiore della magistratura, parte dal racconto di quello che sarebbe successo la notte tra l'8 e il 9 maggio 2019, quando alcuni politici e magistrati si incontrarono nella *hall* di un hotel di Roma per discutere delle sorti della procura romana. Più in generale, il volume costituisce un'occasione di riflessione sulle conseguenze che determinate modalità di indagine (su tutte l'uso delle intercettazioni e del *trojan*) comportano nella vita pubblica e privata dei soggetti protagonisti. Alessandro Barbano, infatti, afferma che la vicenda Palamara è stata oggetto di una narrazione rovesciata, frutto di una scientifica diffusione di intercettazioni, incompiutezze legislative, azzardi investigativi e forzature istituzionali. L'idea di fondo, dunque, è che la finalità di combattere la criminalità finisce per schiacciare l'azione penale in una logica di risultato, così mettendo in secondo piano l'accertamento della verità riguardo all'esistenza o meno di un reato. In questo senso, evidenzia l'autore, sarebbe necessario limitare l'acquisizione e la divulgazione delle conversazioni captate dagli inquirenti alla stretta necessità probatoria: si tratta, infatti, dell'unico modo per fermare la gogna. (r.m.)

1296

MAURO BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Milano-Udine, Mimesis, 2023, 147, ISBN: 9791222302904.

La tesi centrale del volume è che la separazione dei poteri sia un concetto in continua evoluzione e che il digitale alteri l'equilibrio tra poteri nelle democrazie contemporanee. Il volume si articola in cinque capitoli. I primi tre sono dedicati all'analisi rispettivamente di tre versioni distinte della separazione dei poteri: la «vecchia», caratterizzata dal primato del legislativo; la «nuova», segnata dal dominio dell'esecutivo; la «nuovissima», contraddistinta dal ruolo del giudiziario. Nel primo capitolo, quindi, l'autore ricostruisce l'originale modello di separazione dei poteri di Montesquieu, osservando che nello *Spirito delle leggi* esso assume tre significati differenti. La separazione dei poteri, infatti, è intesa in tre modi diversi: come «distinzione dei poteri» (p. 25), nel senso che per Montesquieu le funzioni dello Stato, in ogni tempo e in ogni luogo, sarebbero sempre tre, legislativa, esecutiva e giudiziaria; come «bilancia dei poteri» (p. 26), che interesserebbe solo i rapporti tra legislativo ed esecutivo; come «separazione dei poteri in senso stretto» (p. 28), che farebbe riferimento alla specializzazione di apparati allo svolgimento esclusivo di una funzione e servirebbe essenzialmente a dividere le funzioni politiche, il legislativo e l'esecutivo, da quella di garanzia, il giudiziario. Si

sostiene che mentre negli Stati Uniti si afferma la separazione nella variante della «bilancia dei poteri», peraltro estesa da Hamilton e Madison nelle sezioni 47 e 51 del *Federalista* anche al giudiziario, che per Montesquieu deve invece restare escluso dal meccanismo di *checks and balances*, nella Francia rivoluzionaria si impone la versione della «separazione dei poteri in senso stretto». Il secondo capitolo è rivolto alla disamina della «nuova» separazione dei poteri, che si distacca da quella precedente del XVIII e del XIX secolo per tre ragioni (p. 40 ss.). Innanzitutto, l'indirizzo politico non è più dettato dal Parlamento, bensì dal governo, che diviene il *dominus* dell'indirizzo politico della legislatura. Inoltre, si forma e si consolida lo Stato amministrativo e l'amministrazione pubblica diventerebbe un vero e proprio «quarto potere» (p. 41). La tripartizione dei poteri è poi messa in crisi dall'istituzione di soggetti che svolgono tutte e tre le funzioni insieme, legislativa, esecutiva e giudiziaria: si tratta delle autorità indipendenti. L'autore esamina le proposte di riformulazione della separazione dei poteri avanzate da Bruce Ackerman e da Luigi Ferrajoli. In particolare, secondo Ackerman, la separazione dei poteri assolve tre compiti: serve a garantire la legittimazione democratica delle istituzioni, quindi ad aggregare il consenso; è strumentale a conseguire maggiore efficienza, sull'esempio economico della divisione del lavoro; serve ad assicurare e a estendere il godimento dei diritti. In questa prospettiva, propone di superare i difetti del presidenzialismo americano passando a un «parlamentarismo vincolato» (o *constrained parliamentarism*, p. 51), in cui il Parlamento non è più sovrano, bensì limitato da una costituzione scritta e da una Corte costituzionale. In concreto, Ackerman propone (p. 57): l'introduzione negli Stati Uniti di *referendum* sul modello svizzero; l'istituzione di una Corte costituzionale distinta dalla Corte suprema; l'elezione del Senato su base nazionale e non in proporzione ai singoli Stati; limiti allo *spoils system*; l'introduzione di commissioni incaricate di rendere effettivi i diritti politici, sociali e umani. Per Ferrajoli, invece, esistono almeno quattro tipi di separazioni dei poteri, due «intraistituzionali» e due «extraistituzionali» (pp. 62-63). La prima separazione intraistituzionale è quella classica tra poteri politici, legislativo ed esecutivo, contrapposti a un potere di garanzia, il giudiziario. La seconda è quella tra istituzioni di governo, Parlamento e governo, e istituzioni di garanzia, magistratura e autorità indipendenti. La prima separazione extraistituzionale è quella che si basa sull'incompatibilità tra cariche di partito e cariche pubbliche. La seconda è quella fra poteri pubblici e poteri economici privati. Nel terzo capitolo si esamina la «nuovissima» separazione dei poteri, che fa perno sulla giurisdizione. Si considerano, in particolare, tre casi: l'auto-attribuzione del *judicial review of legislation* da parte della Corte suprema americana; la scelta delle norme costituzionali da parte della Corte suprema israeliana; l'invenzione del diritto comunitario da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea. Nel capitolo quarto, si distingue tra giustizia digitale ausiliaria e sostitutiva e ci si interroga sull'opportunità di introdurre quest'ultima. La giustizia sostitutiva, che presuppone l'integrale sostituzione dell'uomo con l'intelligenza artificiale, presenta il vantaggio della certezza del diritto, ma si espone a pregiudizi e discriminazioni. Nell'ultimo capitolo, dunque, si illustrano il principio di umanità e le sue declinazioni nei vari settori giuridici. (g.m.)

DARIO BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024, 330, ISBN: 9788828863250.

La premessa a questo studio è che non esiste ancora una chiara definizione giuridica

NOTE BIBLIOGRAFICHE

del *Green New Deal* (GND). L'autore suggerisce che si tratti di un fenomeno di carattere globale, sviluppatosi in maniera diversa all'interno dei singoli Paesi. È una realtà che può identificarsi in un progetto, in un'idea e in una mutata visione di crescita economica in sinergia con la tutela dell'ambiente e del clima. L'opera, oltre all'introduzione, si compone di quattro capitoli. Nel primo si riflette sull'amministrazione circolare del GND e sull'impatto che esso determina sulle attività amministrative. Nel secondo capitolo si analizza la struttura di *governance* del *Green Deal*, sottolineando la dimensione transnazionale e multilivello nella gestione delle politiche regolatorie del fenomeno. Nel terzo capitolo si propone un approfondimento sulla funzione dello Stato come «conformatore» e regolatore, tramite attività di direzione, indirizzo e controllo delle scelte economiche dei privati nella gestione della «transizione verde». Nel quarto e ultimo capitolo vengono illustrate a grandi linee le dinamiche attuali e le prospettive future del GND prospettando un'evoluzione del diritto dell'ambiente verso una maggiore tutela pubblicistica. Meritano attenzione tre aspetti importanti che meglio di altri mostrano alcuni cambiamenti del diritto amministrativo collegati al *Green New Deal*. Il primo concerne il maggiore coinvolgimento dei privati sia in termini quantitativi che qualitativi, nella diffusione e nell'esecuzione del progetto in parola, perché senza l'apporto di individui, associazioni e imprese, questo non potrà essere portato a compimento. L'amministrazione diventa quindi «circolare», con uno scambio continuo di interazioni tra amministratori e cittadini. Il secondo riguarda l'assetto organizzativo: le politiche del GND, pur essendo innegabilmente comuni e indirizzate a obiettivi condivisi, accentuano la distinzione tra i livelli di *governance* e rafforzano i poteri discrezionali degli Stati e degli enti sub-statali. Si sviluppa, inoltre, un modello organizzativo «glocale», che mette insieme regimi territoriali e istituzioni sovranazionali. Infine, le politiche della transizione ecologica sono un'ulteriore occasione per ridare centralità e forza allo Stato e ai poteri pubblici. Questi assumono un ruolo di guida e indirizzo nei confronti degli operatori privati, incentivati e condizionati, quando non funzionalizzati, al perseguimento di beni comuni tramite investimenti, sussidi, programmi e regolazioni di matrice pubblica. Lo Stato, pertanto, non è solo regolatore o promotore, ma anche conformatore delle attività economiche private. Gli obiettivi del *Green New Deal* richiedono alle istituzioni e alle amministrazioni pubbliche di intraprendere una serie di attività. Queste includono elementi di novità rispetto a quanto fatto in passato e in altri settori. In particolare, si tratta di adattare istituti e strumenti già esistenti alle nuove esigenze e al contesto attuale. Inoltre, prevedono l'impiego di misure già conosciute, ma orientate a finalità differenti e innovative rispetto al loro utilizzo precedente. Questo piano di «trasformazione *green*» mette al centro l'ambiente, come motore e strumento per la crescita economica e lo sviluppo sociale secondo un disegno di «sostenibilità competitiva», con un ruolo decisivo dei poteri pubblici e degli strumenti giuridici da essi adoperati per la realizzazione della transizione ecologica. (d.a.)

1298

MARIA ESMERALDA BUCALO, MARINA CAPORALE e ALESSANDRO STERPA (a cura di), *Diritto pubblico di internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 384, ISBN: 9791259769312.

Il volume si articola in tredici capitoli. Alessandro Sterpa si sofferma sulla dimensione costituzionale della libertà di comunicazione digitale. Isabella de Vivo si concentra sul contesto economico e sociale della comunicazione digitale, con particolare riferimento alle piattaforme e all'intermediazione algoritmica e fornisce spunti di riflessione

sui principi ai quali informare la regolazione delle nuove tecnologie. Maria Esmeralda Bucalo approfondisce i temi del *digital divide* e del diritto di accesso alla rete. Marina Caporale ricostruisce la disciplina della stampa *online* e dell'informazione attraverso *social media*, descrive le competenze e le attività dell'AgCOM e del Garante per la protezione dei dati personali e illustra le modalità di utilizzo dei siti *web* e dei *social network* da parte delle pubbliche amministrazioni. Michele Francaviglia e Alessia La Pegna si occupano delle applicazioni dell'intelligenza artificiale alle funzioni giurisdizionali, specialmente in relazione all'ipotesi della sostituzione del giudice-persona da parte dell'IA. Nicola Viceconte e Candida Conti si soffermano sulla digitalizzazione della sanità, esaminando i casi del *contact tracing* dell'App Immuni e del *green pass*. Maria Esmeralda Bucalo e Fabio Pacini rivolgono l'attenzione alla formazione del consenso politico nell'era digitale. Michele Empler, Claudio Lisi e Raffaele Madaio illustrano la disciplina della cybersicurezza in prospettiva nazionale ed europea. Claudia Capasso offre una disamina del terrorismo *online* e del *cybercrime* in generale. All'analisi della tutela dei dati personali in ambito digitale è dedicato il capitolo conclusivo di Francesco Cirillo. (g.m.)

VIRGINIA CAMPIGLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 489 p., ISBN: 9791259768315.

Il libro di Virginia Campigli è diviso in quattro capitoli, riguardanti rispettivamente «l'identità giuridica dell'autodichia», «i 'luoghi' di 'emersione' dell'autodichia», «la giustizia dinanzi agli organi di autodichia», «autodichia e ordinamento costituzionale». Tutti i capitoli (a eccezione del secondo) sono articolati, a loro volta, in sezioni. Seguono le conclusioni. Il libro può essere apprezzato per le seguenti quattro ragioni. Innanzitutto, perché riguarda una materia che, pur toccando nodi centrali del sistema costituzionale, è stata spesso trattata in modo frammentario. Poi, per l'approccio storico e comparativo. Sotto il primo aspetto, l'autrice tratta le radici storiche dell'istituto, le sue trasformazioni nel tempo, per poi illustrare l'attuale assetto normativo. Sotto il secondo profilo, compara le scelte compiute in Italia con quelle operate da altri ordinamenti giuridici. In terzo luogo, per l'attenzione riposta alle implicazioni pratiche dell'autodichia nel sistema giuridico italiano. In quarto luogo, per la solida base di ricerca sulla quale si è fondata l'indagine (può essere sufficiente, a questo riguardo, osservare che la bibliografia finale consta di quasi cinquanta pagine). Nel merito, il problema discusso nel libro è quello del rapporto tra l'autonomia degli organi costituzionali e il principio di tutela giurisdizionale. La tesi sostenuta dall'autrice è che l'autodichia, pur essendo concepita come garanzia di indipendenza, può entrare in conflitto con la tutela dei diritti dei cittadini e con il principio del giusto processo. Alla critica dell'istituto, per come si è configurato in termini positivi, l'autrice accompagna l'indicazione di una diversa prospettiva che consenta all'istituto della giustizia domestica di mantenere «una propria utilità, coerente con l'odierno assetto costituzionale, [...] improntato alla tutela della persona» (pp. 426-427). (g.v.)

NOTE BIBLIOGRAFICHE

STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio. Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, Giappichelli, 2024, 509, ISBN: 9791221156683.

A diciotto anni dalla sua prima uscita l'autore pubblica una seconda edizione aggiornata di questo volume, con una nuova introduzione e un nuovo capitolo conclusivo. L'entrata in vigore dell'art. 21 *octies*, comma 2, della l. n. 241/1990 ha riportato al centro del dibattito il tema delle conseguenze dei vizi formali sulla validità dell'atto amministrativo. La norma apparentemente chiara e lineare pone in realtà l'operatore davanti a questioni giuridiche che toccano le categorie più complesse della teoria del diritto. Ed infatti, non sempre è agevole individuare quando un provvedimento sia vincolato e quando invece residuino margini di discrezionalità per l'amministrazione. Civitarese Matteucci riflette dunque su modi e gradi dell'imperfezione degli atti amministrativi e sulla dicotomia tra formalismo e sostanzialismo. In particolare, l'attenzione è sul momento in cui l'armonia tra forma e sostanza va in crisi e ciò accade in quanto non sempre le disposizioni normative coincidono perfettamente con la realtà dei fatti sociali. L'autore evidenzia come la definizione di vizio non invalidante data dalla norma non guardi alle disposizioni formali violate o alla loro importanza come strumento di garanzia, ma all'attitudine del vizio ad incidere sul contenuto del provvedimento. L'autore dedica il primo capitolo alla definizione del concetto di forma, al contrasto formalismo/antiformalismo e alle diverse teorie per poi analizzare più nel dettaglio il «formalismo pratico» e nel secondo capitolo le sue applicazioni al diritto amministrativo. Il terzo capitolo pone l'attenzione più che sulla distinzione validità/invalidità dell'atto sulla sua applicabilità, cioè sui casi in cui la violazione di requisiti di forma sia o meno determinante. L'autore mette a confronto l'esperienza italiana con quella di altri Paesi europei quali Francia, Spagna e Germania. In seguito, si sofferma sui tipi di discrezionalità amministrativa, non ritenendo sufficiente a comprenderne il significato il solo riferimento alla ponderazione degli interessi pubblici rilevanti. Si individuano tre tipi di discrezionalità: politico-amministrativa, attività di gestione e tecnica. La seconda pone maggiori problemi quanto a regime giuridico e controllo giurisdizionale. In quest'ottica, l'autore predilige una interpretazione rigorosa di atto vincolato: può dirsi tale solo quello il cui rilascio dipende esclusivamente dall'accertamento dei requisiti di legge. Da ultimo il volume approfondisce il tipo di cognizione del giudice nell'individuazione dei vizi non invalidanti e il sindacato sugli atti vincolati. In conclusione, l'autore critica l'antiformalismo giuridico radicale che così strenuamente si oppone alle regole genuine, sottolineando invece come sia importante indagare la differenza tra decidere attraverso regole genuine e decidere stabilendo una nuova regola. Ciò che quindi si vuole dimostrare è che, per quanto apparentemente paradossale, in realtà l'illegalità praticabile non rappresenta il superamento delle regole formali, ma una soluzione assolutamente compatibile con l'idea di formalismo pratico. (*f.s.p.*)

1300

MATTIA DILETTI, *Politica e intellettuali. Ideologi, esperti e think thank*, Milano, Mondadori, 2023, 143, ISBN: 9788861847484.

Attraverso una analisi completa e stimolante, Mattia Diletti indaga la particolare relazione che intercorre tra politica e intellettuali, in un'epoca in cui la rivoluzione digitale ha trasformato i processi di produzione e diffusione delle idee. L'autore si

domanda se gli intellettuali avranno o meno un ruolo in questa epoca di profonde trasformazioni e crisi di senso. Nel primo capitolo, l'autore ricostruisce il ruolo che il lavoro degli intellettuali riveste oggi nella società e in rapporto con il potere politico, anche attraverso richiami alle opere di grandi autori, nella speranza che si concretizzi l'antico modello dell'uomo di scienza che cerca il principe da consigliare. Il secondo capitolo traccia una sociologia politica degli intellettuali, esperti e *think tank*, che, attraverso le loro idee e capacità relazionali, influenzano il dibattito pubblico e la politica. Il terzo e ultimo capitolo è dedicato al confronto tra il mondo americano e quello italiano, nella consapevolezza che non sia più possibile trattare il tema del rapporto tra intellettuali e politica senza uno sguardo transnazionale e comparato. (c.t.)

RUTH DUKES e WOLFGANG STREECK, *Democracy at Work: Contract, Status and Post-Industrial Justice*, Cambridge, Polity Press, 2022, 182, ISBN: 9781509548989.

Nei Paesi del nord del mondo si assiste a una graduale ma inesorabile trasformazione dell'economia, del mondo del lavoro e, con esso, dei diritti dei lavoratori. Il capitalismo dell'era del dopoguerra è stato gradualmente rimpiazzato dal capitalismo neoliberale, con il progressivo allontanamento dei rapporti di lavoro dalle regole della democrazia, verso una regolazione prevalentemente contrattualistica. Quali sono le conseguenze di questo cambiamento? Ruth Dukes e Wolfgang Streeck offrono una dettagliata analisi delle perdite e dei guadagni che derivano dalla digitalizzazione, dalla liberalizzazione e dalla globalizzazione del mondo del lavoro, manifestando l'urgente necessità di una riaffermazione dei principi della democrazia. Ecco, dunque, che gli autori parlano di una costituzione del lavoro, che introduca regole comuni di democrazia in contesti lavorativi non tradizionali, ma comunque caratterizzati da omogeneità delle prestazioni. Il libro si sofferma su quali siano le modalità per attuare una simile trasformazione. Tale processo non potrà che avvenire, secondo gli autori, per mezzo di un incisivo intervento politico, che realizzi anzitutto un rafforzamento istituzionale di vasta portata. In questo quadro, assume un ruolo centrale il diritto del lavoro, che è il più sofisticato degli strumenti, in grado di far comunicare tra di loro le esigenze della società moderna con quelle della politica economica. (c.t.)

1301

TASSILO DU MESNIL DE ROCHEMONT, *Privatisierung und private Trägerschaft im Justiz- und Maßregelvollzug*, Berlin, Duncker & Humblot, 2024, 325, ISBN: 9783428189120.

L'opera di Tassilo du Mesnil de Rochemont delinea le forme, le modalità e i limiti della privatizzazione e della gestione in forma privatistica dell'esecuzione penale nell'ordinamento penitenziario tedesco. La ricerca intende vagliare la compatibilità dei modelli di privatizzazione esistenti in questo settore con i principi e i diritti fondamentali sanciti dalla *Grundgesetz*. Nel perseguire questa finalità, la struttura dell'opera è chiara ed efficace. Nel primo capitolo, l'autore delinea l'oggetto di studio e fornisce i riferimenti concettuali per inquadrare i processi di privatizzazione. In particolare, vengono enucleati tre modelli: la privatizzazione formale, quella sostanziale e quella funzionale, nella quale le competenze non vengono trasferite ai privati e pertanto la relativa responsabilità resta in capo allo Stato, nonostante essi vengano parzialmente coinvolti nelle attività di

NOTE BIBLIOGRAFICHE

esecuzione penale. Nel secondo capitolo vengono trattati gli esempi di privatizzazione osservabili nella pratica, evidenziando le differenze che sussistono tra i *Länder* a causa del riparto della potestà legislativa. Nel terzo capitolo i processi di privatizzazione sono inquadrati nella cornice costituzionale, approfondendo i principali parametri di riferimento, come la riserva funzionale prevista per i poteri autoritativi (*Funktionsvorbehalt*), il principio democratico e il monopolio statale dell'uso della forza. Una volta esaminati questi aspetti, nel quarto capitolo si pongono a raffronto i modelli di privatizzazione osservati in precedenza con i parametri costituzionali di riferimento, per vagliare la loro legittimità alla luce della legge fondamentale tedesca. (*g.r.*)

PAOLO DURET e GIOVANNA LIGUGNANA (a cura di), *Administrative Action Facing Sustainable Development*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024, 208, ISBN: 9788849555561.

Nel volume, sono raccolti gli atti di un convegno tenutosi al Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Verona il 24 novembre 2023. Il libro si articola in tre parti, precedute dall'introduzione di Paolo Duret che riflette sulle sfide poste dallo sviluppo sostenibile all'organizzazione e alle attività della pubblica amministrazione. Nella prima parte, dal titolo «Sustainable development and administrative procedure», Polonca Kovac fornisce una definizione di «sostenibilità», descrive le procedure amministrative inerenti allo sviluppo sostenibile e spiega che le attività che incidono sullo sviluppo sostenibile sono spesso disciplinate dalle leggi generali sul procedimento amministrativo, con particolare attenzione al caso sloveno. Mihaela V. Carausan si sofferma sulla codificazione del procedimento amministrativo in Romania e sulla possibile cornice normativa generale per lo sviluppo sostenibile in quel Paese. Lukasz Prus si concentra sui procedimenti compositi in materia di sviluppo sostenibile a livello europeo e nella prospettiva polacca. Si esamina, in particolare, la disciplina della registrazione delle indicazioni geografiche per prodotti agricoli e alimentari. Erzsébet Csatlós prende in considerazione i rapporti tra lo sviluppo sostenibile e la digitalizzazione della pubblica amministrazione in Ungheria. Nella parte seconda, dal titolo «Sustainable development and administrative justice: challenges for environmental protection», Giovanna Ligugnana offre una panoramica della tutela giurisdizionale dell'ambiente in Italia, riflettendo sulla portata espansiva della nozione di «interesse diffuso». Vittorio Toffaletti esamina temi e questioni della protezione dell'ambiente garantita dal giudice amministrativo italiano, soprattutto in relazione alla legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste. Anna De Ambrosis Vigna rivolge l'attenzione alla giustizia ambientale polacca, con particolare riferimento alle garanzie di partecipazione delle organizzazioni non governative ai procedimenti di *decision-making*. Nella terza e ultima parte, dal titolo «Sustainable development and local government», Judit Siket illustra il coinvolgimento delle comunità locali nella realizzazione di investimenti prioritari in Ungheria, mentre Matteo Pressi ricostruisce le funzioni e le competenze delle province e delle autonomie locali italiane in materia ambientale. (*g.m.*)

ALESSANDRO GALANTE GARRONE, *Per l'eguaglianza e la libertà*, Torino, Einaudi, 2023, 278, ISBN: 9788806263294.

Il volume è una raccolta di scritti giornalistici di Alessandro Galante Garrone, curata da Paolo Borgna, Francesco Campobello e Massimo Vogliotti. I testi di Garrone sono distribuiti in varie sezioni e preceduti da brevi presentazioni dei curatori. La prima sezione è dedicata al rapporto tra la resistenza partigiana e la genesi della Costituzione. Nella seconda sezione, dedicata in generale ai legami tra politica, giustizia e morale, si trovano commenti di Galante Garrone sulle relazioni tra giudici e politica, tra giurisdizione e questione morale, nonché osservazioni sui diritti dell'imputato. Nella terza parte ci si sofferma sui confini della libertà di espressione artistica, attraverso l'analisi di alcuni casi di censura cinematografica. Nelle sezioni quarta e quinta sono raccolti gli articoli con cui Galante Garrone sostenne la lotta al terrorismo negli anni di piombo e difese il divieto di ricorrere alla pena di morte, considerata sempre inaccettabile in uno stato di diritto. Nelle sezioni successive, molto spazio è dedicato agli argomenti che hanno scandito l'evoluzione dell'ordinamento giuridico italiano tra gli anni Settanta e gli anni Novanta del ventesimo secolo, come quelli della laicità e della libertà religiosa, del diritto di famiglia e dei diritti delle donne. L'ultima sezione è dedicata in generale al tema dell'antisemitismo: negli scritti dell'autore si ripercorrono l'approvazione e l'attuazione delle leggi razziali e si esaminano le ragioni del processo ad Eichmann. (g.m.)

MASSIMILIANO GREGORIO e PAOLO CORONA (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, 240, ISBN: 9788828861898.

L'obiettivo del volume, come chiarito da Massimiliano Gregorio nell'introduzione, è duplice: da un lato, si intendono esaminare le novità ordinamentali introdotte dalla *Weimerer Reichsverfassung* (WRV) del 1919; dall'altro, ci si propone di valutare l'accoglienza che essa ricevette nel resto d'Europa, a livello politico e teorico-dottrinale. Il libro si articola in dieci capitoli. I primi cinque sono dedicati all'analisi delle innovazioni costituzionali contenute nella carta costituzionale tedesca del primo dopoguerra. Gli altri cinque riguardano gli scambi che l'esperienza weimeriana ebbe con le altre culture costituzionali europee. Maurizio Fioravanti prende in considerazione i tratti democratici della Costituzione di Weimar, soffermandosi, in particolare, sulla costituzione economica e sul carattere dell'inviolabilità del nuovo ordine costituzionale. Fulco Lanchester ricostruisce le riforme tedesche del 1918 e gli eventi storici che condussero all'approvazione della Costituzione. Michael Stolleis rivolge l'attenzione alla dimensione sociale della *Weimerer Reichsverfassung*. Thorsten Keiser si concentra sulla disciplina della proprietà e del lavoro nell'esperienza costituzionale weimeriana. Christoph Gusy e Johannes Eichenhofer analizzano l'art. 48 WRV, che apriva alla possibilità di una dittatura del Presidente del *Reich*. Sara Lagi prende in esame il rapporto tra Weimar e Vienna, tra la Repubblica federale tedesca e quella austriaca. Giacomo Demarchi mette in comparazione le culture e le pratiche costituzionali tra la prima repubblica tedesca e la seconda repubblica spagnola. Luigi Lacchè ricostruisce come l'esperienza di Weimar fu accolta nel dibattito italiano. Carlos Miguel Herrera descrive l'atteggiamento del pensiero giuridico

NOTE BIBLIOGRAFICHE

francese di fronte al sistema weimeriano. Martin Loughlin dà conto della diffidenza britannica nei confronti della prima costituzione democratica del Novecento. (g.m.)

ENRICO LETTA, *Molto più di un mercato. Viaggio nella nuova Europa*, Bologna, il Mulino, 2024, 187, ISBN: 9788815390424.

Nel settembre 2023 Enrico Letta è stato incaricato dal Consiglio europeo e dalla Commissione europea di preparare una relazione sul futuro del mercato interno dell'Unione. Come è noto, dopo mesi di lavoro, nell'aprile 2024 è stato pubblicato il rapporto dal titolo: *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Nel volume, l'autore ripercorre il viaggio compiuto in tutta l'Unione europea per raccogliere dati, informazioni, osservazioni e commenti utili alla predisposizione del rapporto. Il libro si articola in quattordici capitoli. Nel primo, Letta dà conto di avere avuto oltre 400 incontri, di avere visitato 65 città dell'Unione e innumerevoli centri di ricerca, di avere dialogato con i rappresentanti dei governi e dei Parlamenti e con le associazioni di categoria di tutti i 27 Stati membri e degli altri Stati che partecipano al mercato unico, pur non essendo parte dell'Unione, ossia Norvegia, Liechtenstein, Islanda e Svizzera (pp. 11-12). Nei capitoli secondo e terzo, si ricostruiscono le trasformazioni geopolitiche che maggiormente possono incidere sul funzionamento del mercato unico. Si chiarisce che, quando il mercato unico vide la luce si era in piena guerra fredda, il muro di Berlino era ancora in piedi, esisteva l'Unione Sovietica, Cina e India insieme rappresentavano il 5 per cento dell'economia globale, mentre oggi ne costituiscono il 20 per cento, i BRICS non avevano fatto la loro comparsa (p. 20). Anche la Comunità europea era diversa, composta da soli dieci membri, uno dei quali, il Regno Unito, si è ritirato nel 2016, mentre oggi è composta da 27 Stati e, nei prossimi trent'anni, potrebbe coinvolgere una quarantina di Paesi. Si afferma che l'allargamento dell'Unione europea è strategico per la sua sopravvivenza, affinché l'Unione possa contare ancora nel mondo, ma si sostiene che esso vada adeguatamente gestito, soprattutto con riferimento alle scelte di *governance*. In questa prospettiva, si propone di superare il diritto di veto attribuito a ciascuno Stato introducendo il «veto collettivo» (p. 31): per esempio, si potrebbe pensare che il veto possa essere esercitato da almeno tre Stati insieme, per ridurre i ricatti incrociati tra Paesi. I capitoli quarto, quinto e sesto sono dedicati, rispettivamente, alla difesa europea, alla semplificazione normativa e amministrativa per cittadini e imprese, alla rinascita industriale e manifatturiera. In particolare, si osserva che tradizionalmente mercato unico e difesa sono stati ambiti sempre nettamente separati: l'uno era «dominio del metodo comunitario e dell'assoluto protagonismo della Commissione e del voto a maggioranza», l'altra vedeva «il ruolo principale rivestito dagli Stati membri e il voto all'unanimità come regola» (p. 37). Con l'attacco russo all'Ucraina si sono fatti progressi importanti verso l'Unione della difesa. L'UE è poi troppo percepita come fattore di complicazione normativa e amministrativa, soprattutto per le piccole e medie imprese. Come soluzione immediata Letta propone l'adozione di un «28° ordinamento» (p. 50), ossia un regime giuridico europeo, pensato per le piccole aziende, che si aggiunga come opzionale ai 27 sistemi giuridici nazionali. In pratica, una piccola o media impresa europea potrebbe decidere se seguire le norme dell'ordinamento nazionale o quelle, più semplici, europee applicabili in tutto il territorio dell'Unione. A questo scopo, occorrerebbe adottare un codice europeo degli affari. L'autore si sofferma poi sul problema della deindustrializ-

zazione e sulle sue cause, anche demografiche. Nei capitoli settimo e ottavo, quindi, l'attenzione si sposta sull'emigrazione dei giovani da alcuni Paesi verso altri all'interno dell'Unione. Si ritiene che l'emigrazione sia un bene se frutto di una libera scelta e non necessitata, mentre si assiste spesso a una «spoliazione» di risorse umane (o *brain drain*, p. 70) dagli Stati dell'est a quelli dell'ovest e da quelli del sud a quelli del nord. Si rievoca la frase di Delors: «non c'è fruttuosa libertà di movimento senza convergenza» (p. 71). La libertà di movimento, quindi, deve essere sempre accompagnata da obiettivi di coesione: alla *freedom to move* va aggiunta la *freedom to stay*. Nel capitolo nono si invoca l'introduzione di una quinta libertà del mercato unico: la libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali dovrebbe essere integrata dalla libera circolazione della conoscenza, con contestuale condivisione di saperi e competenze all'interno dell'Unione. Il decimo capitolo è dedicato a proposte di riforme normative. Si ritiene che le direttive non siano più utili come fonti del diritto, perché si perde tempo nel loro recepimento e perché gli Stati spesso non rispettano il divieto di *gold plating*. Si propone, dunque, di adottare il più possibile i regolamenti, che hanno efficacia diretta, in luogo delle direttive. Nei capitoli undicesimo, dodicesimo e tredicesimo si descrivono settori in cui il mercato unico ha bisogno di essere completato. Si fa riferimento, in particolare, al settore delle telecomunicazioni, all'unione dei capitali e allo sviluppo dei servizi finanziari, al settore ferroviario ad alta velocità. Nell'ultimo capitolo si osserva che il dialogo sociale sarà fondamentale per lo sviluppo del mercato unico. Il volume è completato da una sintesi, in italiano, del rapporto Letta e da una postfazione dell'autore che racconta i principali insegnamenti ricevuti da Jacques Delors, scomparso il 27 dicembre 2023. (g.m.)

1305

BARBARA MARCHETTI e BERNARDO GIORGIO MATTARELLA (a cura di), *La digitalizzazione dei contratti pubblici nel nuovo codice*, Torino, Giappichelli, 2024, 115, ISBN: 9791221106398.

Nel volume sono raccolti gli atti del convegno svoltosi all'Università di Trento il 17 novembre 2023 e dedicato alla disciplina della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti nel decreto legislativo n. 36 del 2023. Giuseppe Busia chiarisce che i contratti pubblici «non sono solo un mezzo per acquistare beni e servizi» (p. 2), ma sono anche uno strumento per perseguire svariate politiche pubbliche e rappresentano «il luogo ideale di incontro fra pubblico e privato» (p. 2). In questa prospettiva, la digitalizzazione favorisce la semplificazione, l'uso efficiente dei dati, la trasparenza e la concorrenza. Sara Valaguzza indaga le possibili applicazioni dell'intelligenza artificiale nel settore dei contratti pubblici. Marco Macchia chiarisce quali siano i capisaldi del sistema digitale dei contratti pubblici, ossia l'obbligatorietà dell'impiego della dimensione digitale per gli acquisti, il principio di interoperabilità dei contratti pubblici e quello del *once only*. Successivamente esamina le funzioni della digitalizzazione e i meccanismi di *governance*. Kussai Shahin descrive l'esperienza maturata in Trentino nell'ambito delle infrastrutture dell'*e-procurement*. Barbara Marchetti si sofferma sull'impiego dell'intelligenza artificiale nell'attività contrattuale dell'amministrazione pubblica, con particolare riferimento alle procedure di acquisto, ai principi di conoscibilità e comprensibilità degli algoritmi, a quelli di non esclusività, dello *Human in the loop* e di non discriminazione. Silvio Ranise si concentra sui rapporti tra digitalizzazione dei contratti pubblici, applicazioni di decisioni algoritmiche e fiducia. Anna Corrado esplora le innovazioni recate dal codice dei contratti in tema di impiego delle piattaforme certificate, del fascicolo virtuale dell'operatore economico e delle procedure automatizzate. Martina Beneventi ricostruisce le

NOTE BIBLIOGRAFICHE

prime esperienze di CONSIP in materia di digitalizzazione. Alessandro Monti descrive un'altra esperienza trentina di raccolta ed elaborazione di dati sulle procedure contrattuali, tramite cui si è costruita una nuova piattaforma di approvvigionamento. Nelle conclusioni, Maurizio Cafagno illustra i vantaggi della digitalizzazione della disciplina dei contratti, dando conto delle sfide applicative. (g.m.)

CHIARA MARI, *Iniziativa privata e interessi pubblici nei procedimenti di autorizzazione per la transizione ecologica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 344, ISBN: 9791259766144.

1306

Il volume è un'indagine dei procedimenti amministrativi volti al rilascio delle autorizzazioni ambientali, in particolar modo nei settori delle energie rinnovabili e dei rifiuti. L'autrice ricorda che il *Green Deal* europeo ha determinato un cambiamento nei rapporti tra ambiente ed attività economiche, dato che, per la transizione ecologica, sono necessari gli investimenti degli operatori privati, essenziali per il raggiungimento degli obiettivi indicati nei programmi ambientali. A tal fine vengono prese in considerazione le tre tipologie di autorizzazione maggiormente utilizzate per realizzare gli impianti per le energie rinnovabili e per il trattamento dei rifiuti: l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), l'autorizzazione unica per le energie rinnovabili (Au) e l'autorizzazione unica per gli impianti di trattamento dei rifiuti (Au ex art. 208 del codice dell'ambiente). L'opera si compone di cinque capitoli. Nel primo si analizza l'evoluzione dei rapporti tra iniziativa privata e interessi pubblici ed è presa in considerazione la base costituzionale, la recente riforma degli articoli 9 e 41 e i principi e programmi europei. Nel secondo capitolo si approfondisce la disciplina del procedimento relativo all'autorizzazione integrata ambientale, all'autorizzazione unica per le energie rinnovabili e all'autorizzazione unica per i rifiuti, anche in correlazione con il provvedimento unico ambientale ed il provvedimento autorizzatorio unico regionale. Lo scopo è esaminare le dinamiche tra iniziativa privata e interesse pubblico, verificando se tali relazioni possano essere interpretate come sinergiche e se l'iniziativa privata possa essere vista come uno strumento per raggiungere obiettivi di interesse pubblico. Dopo aver chiarito la definizione dei rapporti tra tale iniziativa e gli interessi suddetti nel contesto normativo, nel terzo capitolo si considerano gli sviluppi successivi al rilascio dell'autorizzazione, suddividendo le modifiche in due categorie principali: quelle derivanti da necessità del gestore privato e quelle originate da esigenze di natura pubblicistica, nonché le modifiche soggettive, come la voltura, e le modifiche oggettive, come le variazioni degli impianti. In tal senso, viene sottolineato che la modifica delle autorizzazioni comporta oneri significativi nei confronti dell'operatore privato. Volti a garantire un'ampia tutela dell'ambiente nell'ambito dello svolgimento dell'attività autorizzata, essi limitano, tuttavia, la spinta propulsiva dell'iniziativa imprenditoriale da un punto di vista economico. Risulta, pertanto, meno evidente l'individuazione di una sinergia tra interessi nelle vicende che riguardano le autorizzazioni dopo il rilascio. Nel quarto capitolo si dedica un approfondimento su come controversie promosse dai singoli o dagli operatori economici possano comportare un rallentamento o uno stallo nella realizzazione delle opere impiantistiche con riflessi significativi sull'esercizio dell'iniziativa privata. In questo contesto, l'indagine si concentra sulla possibilità di ridurre il contenzioso attraverso il potenziamento della partecipazione procedimentale, considerando se l'adozione di strumenti tradizionali, come la presentazione di memorie o documenti, possa essere integrata con metodi innovativi quali il dibattito pubblico

telematico o alcune forme di partecipazione finanziaria. Nel quinto ed ultimo capitolo, sulla base dell'esame del procedimento di autorizzazione, si osservano le vicende successive al rilascio del titolo oltre alle controversie nell'ambito dei rapporti tra iniziativa privata e interessi pubblici. In particolare, vengono presi in considerazione, da un lato, gli strumenti per consentire al privato di operare anche nella sfera dell'interesse pubblico, la cui applicazione richiede comunque una collaborazione con l'amministrazione competente e l'utilizzo di linee guida e strumenti di *soft law*, dall'altro lato, la caratterizzazione delle autorizzazioni in funzione di programmazione e i nuovi paradigmi del controllo pubblico. A tale riguardo la correlazione tra iniziativa privata e interessi pubblici è evidente se si considera che le autorizzazioni non riguardano progetti isolati e a sé stanti, ma si inseriscono in un quadro di programmazione più ampio, con obiettivi da raggiungere per gli interessi collettivi. (*d.a.*)

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2023, 538, ISBN: 9791221100204.

Nel volume sono raccolti i risultati di una ricerca svolta dal Centro di ricerche sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet» della LUISS Guido Carli su incarico del Dipartimento della programmazione economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, che supporta le attività del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPES). Il libro è diviso in cinque parti, precedute dall'introduzione di Bernardo Giorgio Mattarella, che illustra gli scopi della ricerca. Nella prima parte, Luciano Monti si sofferma sull'emersione dello sviluppo sostenibile a livello internazionale, europeo e nazionale. Dario Bevilacqua ricostruisce il quadro del *Green New Deal* e della *governance* multilivello. Nicola Giovanni Cezzi esamina lo sviluppo sostenibile nella prospettiva europea. Luna Aristei descrive i sistemi di raccolta delle risorse finanziarie per la tutela del clima. Nella seconda parte, dedicata ai profili di diritto costituzionale, Luca Castelli critica la mancata costituzionalizzazione del principio dello sviluppo sostenibile in occasione della recente revisione degli artt. 9 e 41 Cost. Anna Paiano approfondisce lo sviluppo sostenibile nel riparto della potestà legislativa, mentre Francesca Pedace illustra il ruolo delle regioni nel conseguimento degli obiettivi della sostenibilità ambientale. Nella parte terza, riguardante le funzioni amministrative statali, Gianluca Scaramuzzino si concentra sul riparto delle competenze tra amministrazioni statali alla luce dei decreti-legge n. 22 e n. 77 del 2021. Simone Castrovinci Zenna analizza le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di sviluppo sostenibile e nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Pietro Infante esamina l'organizzazione e le attività del CIPES. Ennio La Placa si sofferma sul comitato interministeriale per la transizione ecologica. Nella parte quarta, concernente l'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, Marianna Mazzarella descrive gli indicatori di sostenibilità ambientale. Gianfrancesco Fidone mette in luce l'uso strategico dei contratti pubblici nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Marco Macchia rivolge l'attenzione alla concessione come strumento privilegiato di attuazione delle politiche di sostenibilità ambientale. Maria Giordano ricostruisce il principio dello sviluppo sostenibile alla luce della giurisprudenza amministrativa. La quinta parte attiene alle modalità in cui il principio dello sviluppo sostenibile è stato declinato nel PNRR. Il tema è indagato da Agostino Sola. Si aggiungono, poi, analisi di settore sull'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile nelle varie missioni del PNRR. Martina Cardone e Daniel Foà si

NOTE BIBLIOGRAFICHE

soffermano sulla missione 1; Giuseppe Urbano sulla missione 2; Daniela Bolognino sulla missione 3; Giuliana Marra sulla missione 4; Giorgia Gloria sulla missione 5; Alice Ferraina sulla missione 6. Vi sono, infine, tre approfondimenti settoriali sull'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile: Maria Cristina Cirillo esamina l'edilizia scolastica sostenibile; Luca Golisano indaga lo sviluppo sostenibile e la semplificazione edilizia; Maria Cristina Pangallozzi si concentra su sviluppo sostenibile e infrastrutture e servizi digitali. (g.m.)

RICCARDO NOCENTINI, *Politici e dirigenti. Indirizzo e gestione nell'attività amministrativa degli enti locali*, Ogliastrro Cilento, Licosia, 2023, 104, ISBN: 9791280116345.

Nel volume si esamina il principio di separazione tra politica e amministrazione con particolare riferimento alle amministrazioni locali. L'autore osserva che tale principio dovrebbe essere declinato più come una distinzione, che comunque implica una cooperazione e una condivisione delle conoscenze, delle competenze e degli obiettivi. Lo scopo è giungere a una sintesi tra l'indirizzo politico e l'attività di gestione, che consenta di attuare efficacemente le politiche pubbliche. L'analisi si articola in quattro capitoli. Nel primo si illustra il quadro normativo vigente in tema di separazione tra politica e amministrazione. Nel secondo ci si sofferma sui diversi tipi di decisioni amministrative, distinguendo quelle di *policy*, ossia di pianificazione e programmazione, da quelle individuali. Nel terzo si illustrano le questioni poste da Max Weber rispetto all'etica e ai valori di burocrati e politici. Nel quarto si sostiene l'opportunità di giungere a un riconoscimento di ruoli che porti a una collaborazione effettiva tra politica e amministrazione. (g.m.)

1308

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, *Destini incrociati. Europa e crisi globali*, Bologna, il Mulino, 2024, 202, ISBN: 9788815390509.

Nel volume si ricostruiscono le principali sfide che interessano l'ordine giuridico globale e quello dell'Unione europea, nella consapevolezza che il processo di integrazione europea possa contribuire alla riforma del sistema multilaterale globale. Si osserva, in particolare, che a livello globale ed europeo si registrano numerosi cambiamenti e questi si alimentano a vicenda. Il libro è organizzato in dieci capitoli. Nei primi tre si esaminano le crisi globali, soffermandosi soprattutto sulla riforma delle Nazioni Unite, sui problemi della prevenzione delle guerre e sulla questione del cambiamento climatico, con un'analisi che spazia dal protocollo di Kyoto al *Green Deal*. I capitoli quarto, quinto, sesto e settimo sono dedicati all'Unione europea e alla necessità e opportunità di una sua riforma. Si auspica specialmente la creazione di una difesa comune europea, l'introduzione di una fiscalità effettivamente comune e l'attuazione di investimenti per rafforzare la coesione sociale in ambito continentale. Negli ultimi tre capitoli ci si sofferma sui ruoli convergenti dell'ONU e dell'UE nella risoluzione delle crisi globali e negli ostacoli e nelle opportunità che si profilano in futuro per entrambe le organizzazioni. (g.m.)

IVANO PONTORIERO e MARCO VEGLIA (a cura di), «E sarai meco senza fine cive». Temi, personaggi e fortuna della cultura politica e giuridica di Dante, Bologna, Bologna University Press, 2023, 245, ISBN: 9791254773178.

Il volume curato da Ivano Pontoriero e Marco Veglia raccoglie gli interventi presentati durante il Convegno Internazionale di Studi «E sarai meco senza fine cive», tenutosi a Bologna dal 30 novembre al 2 dicembre 2021, in occasione del settecentenario della morte di Dante. L'evento è stato organizzato dall'Università di Bologna in collaborazione con l'Istituto per la storia dell'Università, ed ha coinvolto i dipartimenti di filologia classica, scienze giuridiche e storia, con l'obiettivo di promuovere una riflessione interdisciplinare sul pensiero politico e giuridico di Dante. I lavori sono stati suddivisi in sei sessioni. Nella prima parte, una particolare attenzione è dedicata ai riferimenti storici e culturali da cui muove e in cui si sviluppa il pensiero dantesco sull'impero universale. In particolare, Donatella Stocchi-Perucchio ha analizzato il ruolo di Federico II di Svevia nell'opera di Dante, seguita da Ivano Pontoriero, che ha trattato la figura dell'imperatore Traiano e la leggenda della giustizia nella *Commedia*. Andrea Padovani ha indagato l'insegnamento del diritto a Bologna nel XIII secolo, mentre Roberto Lambertini ha approfondito l'influenza aristotelica sul pensiero politico medievale ed in particolare sul pensiero politico dantesco. Questa è evidente soprattutto con riferimento all'opera *Monarchia* in cui Dante, in linea con la tradizione medievale, si rifà al pensiero di Aristotele, ma, evidenzia Lambertini, è in grado di reinterpretarlo. Così ricostruite le coordinate storiche del pensiero di Dante, gli altri sette contributi hanno esaminato la fortuna del suo pensiero politico nel tempo. Gregorio Piaia nel suo intervento mette a confronto Dante con Marsilio da Padova, mentre Francesco Sberlati ha indagato la diffusione della *Monarchia* di Dante nell'Antico Regime, tra il XVI e XVIII secolo. Igor Candido ha esplorato la ricezione di Dante nella letteratura inglese e americana, in cui Dante sarebbe considerato come un precursore del pensiero protestante e a questo dovrebbe la sua fortuna. Mariano Pérez Carrasco approfondendo la critica di Guido Vernani alla *Monarchia*, ha sottolineato la modernità del pensiero dantesco. Francesca Speranza ha indagato il dantismo di Giosuè Carducci, tanto nella sua dimensione privata quanto nell'influenza politica. Il volume si chiude con due contributi che mettono in luce la rilevanza di Dante anche per gli autori più moderni, con Ernesto Livorni che analizza l'influenza su Joyce, Eliot e Pound, e Pietro Costa che discute la lettura dantesca del giurista Hans Kelsen. (f.s.p.)

1309

GIOVANNA RAZZANO (a cura di), *La missione salute del PNRR: opportunità e prospettive*, Napoli, Jovene, 2024, 280, ISBN: 9788824328661.

Nel volume sono raccolti vari contributi relativi al diritto alla salute fra PNRR e prospettive di un nuovo piano sanitario nazionale. Il libro si divide in tre parti. Nella prima, Roberto Miccù si sofferma sulla digitalizzazione dei servizi sanitari in prospettiva europea e sul suo impatto sull'ordinamento nazionale italiano e sul PNRR. Luisa Giurato si concentra sulla sostenibilità delle misure contenute nel Piano nazionale di ripresa e resilienza in tema di tutela della salute. Francesco Giuseppe Campodonico riflette sulla leale collaborazione tra livelli di governo e sulla transizione digitale quali possibili strumenti di attuazione del diritto sociale alla salute. Nella seconda parte, tra i vari

NOTE BIBLIOGRAFICHE

contributi, Fabio Giglioni prende in considerazione il rilancio dell'organizzazione territoriale del servizio sanitario nazionale. Lorena Martini esamina il regolamento per la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nell'ambito del servizio sanitario nazionale. Giuseppe Donato descrive il ruolo del medico di famiglia nel nuovo assetto delle cure primarie. Guglielmo Tellan e Beatrice Frascaco forniscono una disamina della relazione tra attività ospedaliera e territorio con particolare attenzione ai pronto soccorso. Chiara Marinacci descrive le pratiche per favorire l'inclusione, l'equità e la partecipazione dei cittadini alla programmazione degli interventi regionali per lo sviluppo dell'assistenza territoriale. Nella parte terza vi sono analisi concernenti, tra l'altro, le prospettive di evoluzione della telemedicina e del fascicolo sanitario elettronico. (g.m.)

URS SAXER, *Von den Medien zu den Plattformen*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2023, 176, ISBN: 9783161622410.

1310

Urs Saxer approfondisce le implicazioni giuridiche connesse all'evoluzione dei mezzi di comunicazione. L'autore esamina le trasformazioni in corso che stanno progressivamente marginalizzando il ruolo dei media tradizionali a vantaggio di una nuova tipologia di mezzo di comunicazione: le piattaforme *online*. L'analisi si sofferma sulle principali piattaforme, quali Facebook e X (già Twitter), per condurre un'analisi giuridica orientata alle soluzioni pratiche da adottare sul piano della regolamentazione. Il libro, più che un saggio, è in realtà un lavoro antologico: esso è suddiviso in cinque capitoli, i quali costituiscono però rivisitazioni di ricerche e relazioni a sé stanti, sicché non mancano ripetizioni o digressioni. Il primo capitolo affronta il ruolo dei media nella rivoluzione digitale. L'analisi evidenzia come le vecchie regole relative ai media tradizionali siano state soppiantate dai meccanismi di disintermediazione tipici dei sistemi di comunicazione attuali, che mettono in contatto direttamente i singoli con il pubblico. Ciò porta con sé una modifica dei ruoli: quelli che una volta erano fruitori o utenti oggi assumono un ruolo attivo, diventano *pro-user*. Questo fenomeno è accompagnato dalla creazione di infrastrutture digitali su scala globale che sfuggono alla regolazione dei singoli Stati. Il secondo capitolo si sofferma sull'evoluzione della disciplina legislativa, la quale sta spostando il fulcro di interesse dai media tradizionali alle nuove piattaforme. L'autore individua, così, alcuni *trend*: la convergenza tra i sistemi di regolazione, la globalizzazione e l'internazionalizzazione delle norme, tutti fenomeni che rispecchiano la c.d. «società della comunicazione digitale» (*digitale Kommunikationsgesellschaft*). Il terzo capitolo entra nel merito del contenuto delle regole che pertengono alle nuove piattaforme digitali. La ricerca parte dai problemi di natura costituzionale (principalmente, il bilanciamento di diritti e la tutela del sistema democratico) per poi indagare il mutamento del ruolo dei soggetti privati che gestiscono le piattaforme. Il quarto capitolo tratta del rapporto tra i livelli di regolazione nella materia, analizzando il ruolo dei sistemi internazionali rispetto a quelli nazionali. Si evidenzia il ruolo ancora preponderante della legislazione nazionale, anche se negli ultimi anni sono stati registrati sforzi crescenti da parte dell'Unione europea. L'ultimo capitolo è dedicato alle conclusioni. (g.r.)

GINO SCACCIA, *Diritti fondamentali, legislazione e giurisdizione. Scritti scelti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024, 264, ISBN: 9788849555172.

Nel volume sono raccolti una serie di scritti che l'autore ha dedicato, nel corso di circa venti anni, ai rapporti tra diritti fondamentali, legislazione e tutela giurisdizionale. Il libro si articola in tre sezioni, ognuna delle quali suddivisa in capitoli. Nella prima sezione, dedicata ai presupposti teorici del rapporto tra diritti fondamentali, legge e giudice, ci si sofferma sull'art. 117 Cost. e sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Si esamina anche l'etica della funzione giudiziaria tra teoria dell'interpretazione e rispetto del principio della separazione dei poteri. La seconda sezione riguarda il rapporto tra il sindacato accentratore di costituzionalità e l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'ordinamento nazionale, dando conto delle principali novità giurisprudenziali degli ultimi anni, tra cui la sentenza della Corte costituzionale italiana n. 269 del 2017 in tema di doppia pregiudizialità. La terza e ultima sezione contiene un'analisi della tutela multilivello dei diritti, con un approfondimento sul ruolo delle Corti sovranazionali dei diritti e sul *judicial activism*. (g.m.)

VINCENZO VISCO, *La guerra delle tasse*, Roma-Bari, Laterza, 2023, 120, ISBN: 9788858147603.

Il libro è una breve analisi dell'evoluzione del sistema fiscale italiano dal secondo dopoguerra alla riforma del governo Draghi. La tesi centrale del volume è che il carico fiscale in Italia grava più sui redditi da lavoro che su quelli da capitale e sul patrimonio. Il libro si articola in sette capitoli. Nel primo si ripercorre lo sviluppo della tassazione dei redditi da lavoro in Italia e nel mondo. In particolare, si osserva che negli anni Venti del ventesimo secolo la maggior parte dei Paesi avanzati si era dotata di un'imposta generale sul reddito personale. Dopo la seconda guerra mondiale, l'imposizione fiscale divenne fortemente progressiva, con numerosi scaglioni e varie aliquote. A partire dagli anni Ottanta del ventesimo secolo, invece, gli scaglioni e le aliquote si sono ridotte in tutti i Paesi del mondo e, allo stesso tempo, è diminuito il prelievo fiscale sulle società. Ciò ha comportato una sempre minore progressività delle imposte. L'autore, in particolare, critica la teoria di Laffer secondo il quale, riducendo le tasse, il gettito per lo Stato aumenterebbe: le persone, infatti, sarebbero incentivate a lavorare di più, per ricavare redditi tassati poco e incrementare i guadagni. Secondo Visco, per ottenere l'«effetto Laffer», si dovrebbe partire da una pressione fiscale pari circa al settanta per cento, mentre in tutti i Paesi del mondo essa è molto più bassa. La traduzione politica della teoria di Laffer da parte di Ronald Reagan avrebbe quindi determinato «grossi buchi di bilancio e un aumento del debito per tutti i cittadini statunitensi» (p. 9). Al contrario, un fisco progressivo è utile non solo in termini di eguaglianza, ma anche di efficienza economica, in virtù del principio dell'utilità marginale decrescente dei redditi elaborato dagli utilitaristi inglesi, tale per cui «il beneficio derivante dalla disponibilità di reddito è molto elevato per i più poveri perché soddisfa bisogni primari» (p. 9), mentre tende a diminuire per i più ricchi, che o spendono in beni di lusso o non riescono a spendere tutto il proprio reddito. Nel secondo capitolo ci si concentra soprattutto sul sistema tributario italiano, osservando che prima della riforma del 1974 l'Italia presentava un «sistema

NOTE BIBLIOGRAFICHE

fiscale paramedievale fatto sostanzialmente da una cedolare per ogni reddito» (p. 20). La riforma degli anni Settanta fu importante per via dell'introduzione dell'IRPEF e dell'IVA, ma non stabilì alcuna imposta sul patrimonio. Quest'ultima si ebbe solo nel 1992 con l'ICI, che poi fu abolita e reintrodotta come IMU nel 2012, per poi essere applicata dal 2013 sulle case diverse dalla prima. Anche l'IRPEF, nel frattempo, è diventata sempre meno progressiva, a causa della riduzione degli scaglioni e della fitta rete di deduzioni e di detrazioni a vantaggio di varie categorie professionali. Nel terzo capitolo l'analisi si sposta sui redditi delle società e sui meccanismi di tassazione degli stessi. Il quarto capitolo è dedicato alla disamina dei meccanismi di tassazione dei patrimoni, a partire dalle case. L'esenzione delle prime case dall'IMU, per esempio, ha effetti distorsivi, perché essa vale indifferentemente per case piccole e grandi, per quelle di grande e di modesto valore. Un problema rilevante è poi rappresentato dal mancato aggiornamento del catasto, che in Italia risale ormai agli anni Trenta. L'autore si sofferma anche sulle tasse di successione, che, al contrario di altri Paesi europei, in Italia sono molto basse. Nel quinto capitolo Visco prende in considerazione il problema dell'erosione della base imponibile, a vantaggio di alcune categorie di redditi, come quelli agricoli, da capitale e quelli patrimoniali. In questo contesto, l'intervento più discutibile è rappresentato dalla *flat tax* introdotta nel 2018: un regime forfettario che permette di pagare un'aliquota fissa del 15 per cento alle partite IVA che abbiano un giro d'affari inferiore ai 65 mila euro e del 5 per cento nei primi cinque anni di attività. Per via dei suoi effetti distorsivi sotto molti punti di vista, tale regime forfettario è definito «la peggiore ricetta economica che si possa applicare al sistema italiano, la via ottimale per il sottosviluppo» (p. 73). Altro tema esaminato è quello dell'«evasione di massa», che vale «tra i 7 e gli 8 punti di Pil, poco meno del 20% del gettito fiscale e del 30% del gettito tributario» (p. 75). La sintesi della situazione italiana è che i redditi da lavoro dipendente e da pensione evadono poco o nulla, quelli da lavoro indipendente o da impresa individuale evadono sistematicamente, i redditi da capitale non evadono, ma beneficiano di basse aliquote, le società di capitali evitano o riducono il prelievo ricorrendo all'elusione fiscale. Secondo Visco, emergerebbe «una sorta di costituzione materiale che caratterizza il fisco italiano» (p. 76): il prelievo fiscale si concentra su lavoratori dipendenti e pensionati, che beneficiano del *welfare*, mentre è molto tollerante con partite IVA e imprenditori, che però non beneficiano di un *welfare* universale. Nel sesto capitolo l'autore osserva la contraddizione per cui, a fronte dei cambiamenti degli ultimi anni e la crescita dei redditi da capitale, il carico fiscale continua a concentrarsi sui redditi da lavoro, che diminuiscono sempre più. Ci si sofferma sull'innovazione rappresentata dalla *global minimum tax*. Nel settimo capitolo si approfondiscono i tentativi di riforma fiscale compiuti durante il governo Draghi. (g.m.)