

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno LXXV Fasc. 2 - 2025

ISSN 0557-1464

RIVISTA BIBLIOGRAFICA

Estratto

 **GIUFFRÈ**
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

RECENSIONI

ANGELO PANEBIANCO, *Principati e repubbliche. Azioni individuali e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 2024, 759 p., ISBN: 9788815389343.

Questo *Principati e repubbliche* mi pare differisca grandemente dai tanti importanti volumi precedenti che hanno ognuno segnato una tappa nell'ormai lunga carriera di Angelo Panebianco. Panebianco (politologo, socio molto attivo del Mulino, a lungo docente della facoltà di scienze politiche di Bologna) è autore di molti libri, tra i quali qui ricorderò soltanto *Modelli di partito* del 1982 e i due volumi che a quest'ultimo su *Principati e repubbliche* si raccordano, *Il potere, lo stato, la libertà* del 2004 e *Persone e mondi* del 2018 (tutti editi da il Mulino). Si resta tuttavia sorpresi e insieme affascinati da quest'ultima sua colossale (è proprio il caso di dirlo) fatica. Pochi numeri basteranno a dirne la mole e l'ambizione: 759 pagine, delle quali 59 solo di bibliografia finale; un indice di nomi di 1.417 voci (se non sbaglio a contare); un arco temporale ultramillenario, che va dall'uomo delle caverne, il cacciatore nomade, sino praticamente ad oggi; una rassegna di «casi», sia pure raccolti come subito dirò in specifiche categorie, tutti partitamente esposti ed esaminati nei dettagli e nelle loro peculiarità; un profluvio di situazioni, paesi, autori, opere, tesi, teorie interpretative risalenti a tutte le epoche storiche, dagli antichi ai moderni: con ognuno dei quali autori Panebianco instaura un dialogo mai banale, si misura, critica e apprezza o magari dissente, dà il suo giudizio sempre e comunque. Insomma, non si limita mai a citarli occasionalmente: li legge approfonditamente. Comparazione continua come metodo; ma al tempo stesso una rara capacità di distinguere le differenze.

Il libro consta di ben 24 capitoli, più una corposa *Appendice*. Tratta — come l'autore dichiara subito sin nella introduzione — delle forme di governo, intendendo sotto questa espressione (classica: ricordo nell'*Enciclopedia del diritto* la voce fondamentale con quel titolo di Leopoldo Elia) «sia lo 'Stato', sia il 'regime politico'».

I «casi» (uso appositamente questa parola, perché mi pare cruciale nel metodo d'indagine adottato da Panebianco) sono innumerevoli. Se ne tenterà qui di seguito una rassegna, certo dimenticandone alcuni. Ma prima occorre dire qualcosa della impostazione del lavoro.

Innanzitutto, Panebianco — come già promette nel titolo del libro — distingue due grandi aggregati: i «Principati» e le «Repubbliche». È una distinzione che deriva direttamente (come largamente noto) da Machiavelli, e che presenta il vantaggio della sua elasticità, così da potervi comprendere tante varianti e differenziazioni anche notevoli. «Nei principati — spiega l'autore — il potere, quanto meno formalmente, si concentra in un vertice politico. Nelle

RECENSIONI

repubbliche, per contro, è distribuito, anche formalmente, tra una pluralità di gruppi». Naturalmente questo accade in astratto, perché, come Panebianco stesso ci fa vedere nel libro, le variazioni interne sono infinite e dipendono dalle epoche storiche, dalle caratteristiche sociali, economiche, culturali, persino dai contesti ambientali che riguardano i singoli «casi».

La rassegna dei tipi si apre sotto il titolo «Società senza Stato». Lo Stato — sostiene Panebianco — non appare dappertutto nelle medesime modalità, come frutto di percorsi simili, secondo una sorta di «legge» evolutivistica troppo spesso accettata in passato senza beneficio di inventario. Può non dipendere da processi assimilabili, e può dare come risultato differenze anche molto pronunciate concernenti la forma e l'identità, a seconda di quella che è stata la sua lunga gestazione storica. Per prime esistono, sono esistite e hanno contato molto nella storia dei popoli, «le società senza Stato»; e qui Panebianco, forte di una padronanza delle fonti davvero impressionante tante sono le opere e le ricerche alle quali fa riferimento, ci conduce molto lontano: alla prima migrazione, quella dell'*Homo Ergaster* (Africa, 1,9 miliardi di anni fa circa); e poi alla seconda, quella dell'*Homo Eidelbergensis*, 500 mila anni fa; e alla terza, protagonista finalmente l'*Homo Sapiens*, 125 mila anni fa.

La storia della prevalenza del *Sapiens* sui suoi predecessori e le forme del suo insediamento, inizialmente in Europa, sono indagati prestando attenzione ai dati della indagine antropologica e con ampio ricorso a moltissimi studi, in prevalenza in lingua inglese, anche recentissimi. Prima troviamo i cacciatori, raccolti in «bande» e poi in «tribù» più o meno occasionali. Sono questi i primordi della socializzazione, fondati sullo scambio delle donne per esempio (che allargò la rete dei collegamenti tribali: la parola «rete», «reticolo» è per Panebianco fondamentale, una specie di filo rosso che attraversa tutto il libro). Le tribù possono essere mobili, cioè migranti, al seguito della selvaggina che si sposta; oppure, per effetto dell'avvento delle prime embrionali innovazioni che lo sfruttamento della terra reca con sé, possono diventare sedentarie, occupando stabilmente un territorio. Anche le forme politiche dell'organizzazione tribale cambiano: da orizzontali si fanno verticali, con l'emergere di forme embrionali di gerarchie. Lentamente, grado per grado, le società senza Stato evolvono verso le prime forme di Stati arcaici, nelle quali il potere è sempre più spesso delegato a un capo. Le modalità con le quali questa figura si assicura il potere sono anch'esse le più varie, e Panebianco ce ne dà innumerevoli esempi.

Sono assai interessanti le pagine dedicate a questo processo: una lenta transizione verso forme via via più aggregate di vita, quindi la formazione di comunità solidali, e corrispondentemente l'organizzazione gerarchica dei rapporti di potere. Il «capo», sin dall'inizio, offre protezione militare, sicurezza, ma anche impersona il conforto della religione oppure assicura alla comunità il cibo o anche rifulge per il suo valore in guerra, o conquista con la sua saggezza, con la rettitudine delle sue decisioni.

Panebianco considera lo Jutland, le Hawaii, le Alte Ande del Perù, la Polinesia dandoci su ognuno di questi «casi» informazioni essenziali ma — questo è il punto — anche di dettaglio. «Casi» comparabili? In certo senso sì, nonostante la distanza prima di tutto geografica che li separa. Ma anche «casi» differenti, talvolta molto diversi fra loro. Paesi lontani e isolati, che non ebbero naturalmente alcun contatto reciproco (una delle caratteristiche di questi stadi di sviluppo fu l'isolamento: l'avvento delle comunicazioni avrebbe ovviamente modificato radicalmente il quadro facilitando «i contagi»); e che pure in qualche modo perseguono i medesimi fini.

Nel capitolo VII, «Lo Stato arcaico primo», emergono i «casi» della Mesopotamia meridionale, dell'Egitto, di Creta, della Valle dell'Indo, della Cina nell'epoca remota di Shan, della Mesoamerica, delle Ande. Questi elencati furono tutti — ci dice l'autore — «Stati primari», cioè sorti indipendentemente da altri (mentre altrove gli Stati, altri Stati cioè, nascevano, ma solo dietro l'impulso di gruppi stranieri o per effetto della conquista esterna o

per imitazione di altri Stati prossimi e comunicanti). Non si possono qui seguire (come pure sarebbe utile fare) Panebianco e i tanti autori a lui cari (moltissimi) nell'analizzare le differenze tra queste tipologie di Stato (rudimentale, transitorio), ma merita di essere segnalato come in questi contesti appaiano, sia pure con caratteri e peso differente, i primi segnali di una statualità più matura: ad esempio, talvolta, si ritrova come tratto comune la nascita di un apparato amministrativo di nomina regia, l'embrione della moderna burocrazia.

Gli Stati arcaici — ci spiega Panebianco — nascono e scompaiono per cause interne o più spesso per spinte esterne: la aggregazione delle città (che chiameremo «crescita urbana»), le impennate della demografia, l'impatto delle innovazioni tecnologiche in particolare sul terreno militare, le guerre (si fugge dalle guerre, si conquista territorio attraverso le guerre). La nascita delle città (Panebianco cita qui diversi autori) comporta l'avvento della scrittura: un passo in avanti fondamentale nella lunga via della statualità. D'ora innanzi lo Stato fisserà per iscritto le sue regole, le leggi.

Chiuso il lungo e denso capitolo dello Stato arcaico di prima generazione, il libro affronta quello successivo, lo Stato arcaico del secondo tipo. Qui i «casi» esaminati da vicino sono l'Egitto, l'Impero Inca e l'Impero Assiro. Tre casi assolutamente distanti tra di loro, che presentano tratti simili e altri dissimili. Seguono gli Atzechi, i Maya, i Sumero-greci, Sparta e Atene, gli Etruschi, l'antico Israele. Una rassegna interessantissima dunque, dalla quale emergono ancora una volta continuità e somiglianze ma anche rotture e dissomiglianze (varrà la pena di osservare la perizia dell'autore nel compiere queste sue indagini quasi al microscopio, basandosi sulla immensa letteratura che mobilita e con la quale si confronta nelle note e anche nel testo: il libro ha come due registri, l'uno che definirei della narrazione e l'altro del commento, che si avvale della storiografia, della sociologia storica, dell'antropologia e per i periodi più remoti dell'archeologia).

Col capitolo IX si apre la «Parte terza» del volume. Qui la parola chiave è «Impero»: «una definizione in grado di adattarsi — dice Panebianco — agli imperi arcaici, antichi e moderni». Certo, però, maneggiarla non è facile: i caratteri distintivi di un Impero sono discutibili e infatti qui sono ampiamente discussi. La grandezza territoriale? Se ne può parlare — sostiene Panebianco — ma si constaterà che non si tratta di un criterio assoluto. L'influenza esercitata dall'Impero su altri soggetti esterni? Vi sono stati nella storia imperi isolati nei propri confini. La multietnicità? Anche su ciò sorgono dubbi. Panebianco ci dà una sua definizione, ma è ragionata, aperta ad ammettere eccezioni, basata su esempi più che racchiusa in dogmatiche conclusioni. Questo, del resto, è propriamente il metodo di Angelo Panebianco, ed è quello che fa di questo libro un grande catalogo delle diversità della storia del mondo.

Come si stabilizza un Impero? Che cosa ne garantisce la lunga durata (spesso per molti secoli)? Le pagine e i capitoli di questo volume ci danno molti spunti per approfondire questi interrogativi e formulare alcune risposte. Ecco dunque, interessantissima, l'analisi dell'Impero Achemenide (550-330 a.C.), fondato da Ciro il Grande e poi sviluppato dai suoi successori (Cambise e Dario I); ecco la Repubblica romana (cui sono dedicate pagine molto acute, mettendo in valore ma anche discutendo i risultati della storiografia romanistica); ed ecco l'Impero cinese, immerso nella sua storia millenaria (tre dinastie precedettero quell'impero: Xia, Shang, Zhou, dal 1751 al 222 a.C.). Ecco — tra gli imperi antichi — i Maurya, i Gupta (entrambi in India), l'Impero sasanide (Medio Oriente), quello di Cartagine, quello Maurya (Bengala). E poi gli imperi medievali: quello bizantino, il Califfato, la Cina della dinastia l'Ang. E gli imperi «moderni» (quelli detti «della polvere da sparo»): i Ming, i Moghul (Cina), i Safavidi (Persia); infine — e siamo in piena età moderna e nel centro dell'Europa — l'Impero spagnolo. E poi — ancora — tre imperi che «concludono il loro ciclo di vita all'inizio del XX secolo»: arriva sino al 1911 l'Impero cinese Ch'ing; seguono l'Impero Ottomano (o turco: 623 anni di vita) e quello zarista in Russia (1721-1917). Ma il libro non si ferma qui, perché dal

RECENSIONI

capitolo XVII si occupa delle Repubbliche: e qui delle città-Stato (in Italia Genova e Venezia), della Signoria fiorentina, delle Province unite nell'Europa del Nord. Per non dire dei tanti «casi» non direttamente analizzati ma comunque citati, a comporre un immenso mosaico insieme geografico, storico, religioso, culturale.

Sono assimilabili tra loro questi Imperi? Quanto lo sono? Ancora una volta Panebianco ci mette in guardia dalle conclusioni schematiche: «sono tutti 'Stati'», ci dice; poi però subito aggiunge «ma abbiamo già incontrato occasionalmente forme di governo che non possiedono l'attributo della statualità». Sono le confederazioni, le tribù mongole, i residui persistenti di organizzazioni feudali (al feudalesimo sono dedicate pagine importanti al centro del libro). Spesso, avvicinandoci a questi temi, tendiamo ad adottare lenti presbiteri, vedendone solo continuità e uniformità. Panebianco — anche se non usa questa espressione — ci invita a inforcare occhiali da miope e ad adottare «un'analisi microfondata sul funzionamento degli aggregati sociali, e dunque anche delle *policies*». E qui si staglia un tema cruciale, non solo per chi ragiona di scienza politica ma anche (direi soprattutto) per gli storici: come si studiano le istituzioni? Se ci si limita alle lenti da presbiteri si fa come ha fatto una parte della scienza politica: si coglie l'insieme a discapito del particolare. Molte cose «sfuggono per lo più — cito ancora Panebianco — ai *radar* della ricerca storiografica: ad esempio, la natura di molte norme informali e convenzioni sociali vigenti in un certo Paese in una certa epoca storica, o le regole di funzionamento di certe istituzioni che condizionano, sia centralmente sia localmente, il comportamento degli individui».

Sfuggono anche «le reti sociali informali» che spesso fanno da collante agli Stati o in genere alle istituzioni; scompaiono alla vista certe «regolarità» che invece danno il ritmo della storia istituzionale, e che (può capitare) talvolta sopravvivono a sé stesse anche quando la pagina della storia che le ha prodotte viene bruscamente girata da una mano rivoluzionaria e sembra sia cancellata per sempre (e invece persiste e di lì a poco riemerge): Pierre Legendre (un autore che mi sarei aspettato di incontrare e invece non lo vedo citato nella ricchissima bibliografia) ci ha reso edotti di come l'amministrazione in Francia abbia agito da elemento di conservazione, da scrigno della memoria, nel passaggio faticoso tra la Rivoluzione e l'impero napoleonico.

C'è molto da studiare insomma, questo è il messaggio finale di un libro che non esiterei a definire fondamentale. E non solo per i sociologi non alieni alla storia o per giuristi alla ricerca di antiche radici della loro disciplina, ma anche (e soprattutto, dal mio punto di vista) per gli storici, e tra loro massimamente per quelli che si occupano di istituzioni.

GUIDO MELIS

PAOLO BARATTA, *Dal Mezzogiorno. Riflessioni e convinzioni dall'interno della Svimez*, Bologna, il Mulino, 2024, 456 p., ISBN: 9788815390998.

Paolo Baratta, più volte ministro della Repubblica negli anni Novanta e ricercatore SVIMEZ negli anni 1969-1978, ha scritto sul Mezzogiorno d'Italia un libro denso di ricordi e ricco di spunti. Il volume — in ricordo di Salvatore Cafiero (col quale vi «fu amicizia al di là della stima professionale», p. 64) — è diviso in due parti: «Excursus» (pp. 19-138), centrato sulla propria esperienza alla SVIMEZ, ma con qualche sconfinamento in avanti e indietro nel tempo, e «Fogli Sparsi» (pp. 139-456) con ventisei scritti dell'autore, di natura e taglio diversi, tutti sul Mezzogiorno, apparsi in un arco temporale che va dal 1970 al 2016.

Nella prima parte (scorriamo l'Indice) si trovano: un breve prologo; gli ineludibili riferimenti alla cultura economica internazionale (Keynes, Hirschman, Rosenstein Rodan) e alle istituzioni finanziarie di Bretton Woods (il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale); un affresco del contesto italiano postbellico; un'analisi del processo di industrializzazione prima e dopo la legge del 1957 e prima e dopo la legge del 1971; i cambiamenti visti dalla SVIMEZ; i nuovi approcci successivi alla crisi del 1973-1974; alcune constatazioni, delusioni e speranze, con l'eterno dilemma tra perequazione e sviluppo.

Nella seconda parte, oltre ad appunti interni e commenti al Rapporto SVIMEZ, spiccano alcuni testi di rievocazione storica: uno per i quaranta anni dell'Associazione (l'anno prossimo saranno ottanta); uno su Gabriele Pescatore e la Cassa; uno sulla questione meridionale secondo Pasquale Saraceno.

Il libro contiene tre libri. In primo luogo, è un libro sulla «cultura economica», in particolare quella italiana e della SVIMEZ in specie, in rapporto ad altre. Cultura in senso sia astratto sia concreto: la SVIMEZ come ambiente di lavoro; come idea e come ideale; come metodo di lavoro (anzitutto: il culto dei numeri e delle statistiche, eredità di Alessandro Molinari) e come proposta (da farsi su un piano di concretezza). In secondo luogo, è un libro sul «buon governo» — ma anche sul cattivo governo — dell'economia, con una importante distinzione tra economia programmata e programmazione *tout court*. In terzo luogo, è una «memoria personale», a cominciare dalla *Prefazione*, che si apre con una dichiarazione d'affetto e di impegno: «Non ho mai abbandonato la Svimez» (p. 11). Baratta ricorda il primo incontro con Saraceno, con la sua «sua naturale propensione ad affascinare i giovani» (pp. 19-21). I protagonisti sono tanti, da Giordani a Menichella a Vanoni, e ci si duole che manchi un Indice dei nomi.

Il libro contiene tre messaggi fondamentali, al netto di tanti episodi.

Il primo messaggio è che per fare cultura, occorre fare storiografia: anche storiografia economica e storiografia del pensiero economico. E l'autore non si sottrae, ripartendo da Keynes e dalla sua scuola, dai luoghi frequentati personalmente nella Cambridge degli anni Sessanta, dalla ricezione di Keynes fatta in Italia e dalla SVIMEZ in particolare; ripartendo da Rosenstein Rodan, la cui primigenia esperienza a Chatham House, a Londra, negli anni della Seconda guerra mondiale, a capo di un gruppo di lavoro multidisciplinare e transnazionale sulla ricostruzione postbellica, fa per certi aspetti da modello alla SVIMEZ.

E a questo proposito si può citare una lettera inedita di Saraceno a Rosenstein Rodan (i due, sia detto per inciso, si scambiarono oltre duecento lettere lungo mezzo secolo). È una lettera del 1978: «Il fatto — scrive l'economista di Morbegno — è che noi siamo stati governati in un modo che è tanto più peggiorato, quanto più è aumentato il nostro reddito nazionale; c'è stato un keynesianesimo all'italiana secondo il quale più si spendeva e più aumentavano reddito, investimenti e occupazione. E tutti i nostri amici economisti hanno una loro responsabilità in tutto questo; ai sindacati, poi, non pareva vero garantirsi con quella filosofia l'applauso dei loro iscritti. Si tratta ora di vedere chi pagherà tutto questo; per ora, come vedrai dal nostro rapporto, paga il Mezzogiorno». Dunque, «accomodamento» di Keynes e non sua pedissequa ricezione.

E a proposito del dilemma tra perequazione e sviluppo, qualche anno dopo (1981) Rosenstein Rodan avrebbe risposto a Saraceno che «l'obiettivo del Mezzogiorno non è solo un obiettivo in sé, ma anche uno strumento per elevare il benessere e il prodotto del Paese nel suo insieme. E ciò è più importante della riduzione dell'originaria disuguaglianza. Il nostro obiettivo resta l'eguaglianza di opportunità, non l'uguaglianza». Sono parole d'oro, ancora attuali.

Il secondo messaggio è che il buon economista non è «riccio» (per citare la distinzione introdotta da Isaiah Berlin, poi ripresa in campo economico da Dani Rodrik), ma «volpe»: non ha una ricetta, ma tante ricette e sa scegliere quella più appropriata al caso. Baratta ha le sue

RECENSIONI

convinzioni, che sono essenzialmente interventiste e scettiche sullo sviluppo sociale (egli non crede, per esempio «nel ricercare, tra i fatti minuti locali la possibile germinazione di nuove idee», p. 13): ma non è dogmatico. Non conduce una battaglia per un'ortodossia; anzi. Critica un certo dogmatismo dei liberisti teorici, i quali dimenticano un importante precedente di pianificazione capitalistica dell'Ottocento: le tanto attuali tariffe doganali (pp. 38-39), che non a caso occupano un posto di rilievo nell'attuale configurazione geopolitica e geoeconomica, anche per i liberisti pratici.

Baratta è convinto che in un'area arretrata non si possa sperare di veder spontaneamente germinare una capacità di competere con il mondo esterno senza che siano indotti e compiuti (con l'ausilio della mano pubblica) salti innovativi verso i livelli fuori prevalenti. Di qui dunque il suo «interventismo».

Il fatto è che il governo dell'economia o è azioni programmate, o non è. Qui viene la distinzione chiave del libro (pp. 108-113). Non è la classica distinzione tra pianificazione in economia di comando e programmazione in economia di mercato. È qualcosa di più sottile e anche di più attuale. Del resto, Guido Carli osservava: «Non esiste un sistema così intensamente pianificato quanto l'economia di mercato [...] Forse che l'economia americana non è "programmata?» (G. Carli, *Intervista sul capitalismo italiano*, a cura di E. Scalfari, Torino, Boringhieri, 2008 (1977), p. 114). È un punto cruciale.

La distinzione di Baratta è dunque tutta compresa entro i limiti dell'economia di mercato: da una parte sta una economia «per azioni programmate» nella quale «alcuni obiettivi sono destinatari di azioni specifiche, da controllare nel tempo» in un circolo potenzialmente virtuoso (p. 109), dall'altra la programmazione come riforma generale, onnicomprensiva e unitaria, il cui «obiettivo principale fini[sce] con l'essere la stessa programmazione» (p. 111). La sua preferenza va per la prima. Ma in Italia ha prevalso la seconda.

Affinché un'economia sia ben governata non basta l'enunciazione, sostiene Baratta: occorre che siano definite le azioni programmate. «Affermare che si vuole favorire il Mezzogiorno — scrive — superare il divario etc., trova tutti d'accordo, ma da solo è compatibile sia con la messa in atto di azioni anticipatrici, volte a superare lo squilibrio, sia con azioni volte a far fronte alle sue conseguenze, in spirito di solidarietà, e dunque a convivere con esso, con l'effetto di renderlo permanente e in qualche modo accettabile» (p. 109).

C'è di più: Baratta registra in modo illuminante il successivo affermarsi, in anni successivi a quelli oggetto della sua trattazione, di una idea (o forse una ideologia?) di governo dell'economia tutta centrata sugli obiettivi di bilancio (come saldo annuale in relazione all'incremento del reddito), «allo scopo di difendere la stabilità finanziaria del paese, altamente indebitato» (p. 111). Ma in questo modo le autorità monetarie e finanziarie divengono i guardiani di certi obiettivi, e non di altri, pur sapendo che è solo da un più elevato tasso di crescita che può derivare una reale stabilità. E così quegli «altri» obiettivi vengono abbandonati e sacrificati. Ma una comunità — sia detto per inciso — sta insieme attorno a certi beni pubblici e non a certi saldi di bilancio. Quando poi i territori si sfibrano, occorrono incentivi per le imprese. Il bilancio pubblico ne risente.

L'economia per azioni programmate di Baratta si porta appresso la questione amministrativa — e molto ci si sofferma sull'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno specialmente negli anni di Gabriele Pescatore — e dunque la questione di quali siano i soggetti e le responsabilità istituzionali più adatte a seconda delle circostanze. È un dibattito — quello sui soggetti e le responsabilità — che *mutatis mutandis* ha avuto luogo, di nuovo, settanta anni dopo quello sulla Cassa, in occasione del varo del Piano nazionale di ripresa e di resilienza (PNRR).

In rapporto alla questione amministrativa, Baratta fa emergere anche il ruolo della SVIMEZ come fucina della legislazione meridionalistica, ma anche «la vigilanza e il commento continuo» sulla normativa relativa al Mezzogiorno, entrambe legate anzitutto al nome di

Massimo Annesi (p. 64). Più in generale la SVIMEZ favorì il dialogo tra economia e diritto, coinvolgendo numerosi giuristi nella sua attività e nella sua riflessione: ciò sia nelle sue collane — si pensi a due lavori di Sabino Cassese: *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno* (1965) e *Questione amministrativa e questione meridionale* (1977), apparsi entrambi nella Collana intitolata a Francesco Giordani — sia, in anni successivi, sulle sue riviste (quella giuridica e quella economica, fondate nel 1987), specie la *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*.

Il terzo messaggio è che la crisi è etico-politica. Per un lungo tratto della storia repubblicana ciò che avviene in Calabria interessa anche a chi vive in Lombardia. Poi l'idea di comunità si rompe. È un fatto culturale e sociale, prima ancora che politico. Si accetta più facilmente di dare (come contributore netto) ad altre regioni europee che ad altre regioni italiane. È un esito paradossale.

Il problema non è lo spartito; il problema sono soprattutto gli interpreti. A proposito di Donato Menichella, Baratta scrive: «La venuta di Menichella era occasione per tentare di aver colloqui, per saperne di più di quel che era accaduto in passato e ottenere notizie, che lui offriva con parsimonia. Menichella, figura patriarcale anche nell'aspetto e nei modi, era l'unica persona nei cui confronti Saraceno aveva un atteggiamento più che cordiale devoto» (p. 65). Di Menichella Baratta ricorda ciò che Saraceno gli riferì a proposito dei salvataggi bancari: «in alcuni casi, [Menichella] dovette far riferimento alla locale stazione dei carabinieri per raccogliere informazioni su alcune aziende "salvate"» (p. 63).

Baratta è un ingegnere-economista: rappresenta quindi una genia che ha dato illustri rappresentanti alla scienza economica. Ma alla matematizzazione preferisce la storicizzazione. Egli è, anche in questo, figlio della cultura SVIMEZ. Da una parte, guarda ai soggetti dell'economia: l'impresa, che arricchisce quadri macroeconomici altrimenti poco mobili; e le istituzioni, colte nel loro concreto funzionamento. Dall'altra, agli effetti cumulativi à la Myrdal, che «cronicizzano i dualismi» (p. 11); alle circostanze sistemiche, interne e internazionali, che li condizionano; alla stratificazione storica, in cui il tempo agisce come fattore.

GIOVANNI FARESE

543

STEFANO SIGLIENTI, *Le banche per la ricostruzione. Le relazioni delle Assemblee dell'Associazione Bancaria Italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2020, 266 p., ISBN: 9788858142219; Id., *Le banche per lo sviluppo. Gli scritti della rivista "Bancaria"*, Roma-Bari, Laterza, 2024, 305 p., ISBN: 9799958156247.

Stefano Siglienti (nato a Sassari nel 1898) è stato nel dopoguerra, in posizioni e con responsabilità diverse, prima uno degli artefici della ripresa economica italiana e in seguito uno dei facilitatori del «miracolo» degli anni Cinquanta-Sessanta.

Dopo gli studi nella sua città natale, Siglienti intraprese giovanissimo una brillante carriera nel ramo bancario, dapprima come semplice impiegato non ancora laureato presso la Cassa Ademprivile della Provincia di Sassari, poi ben presto nell'Ufficio studi del Credito fondiario sardo, istituto all'epoca controllato dalla Banca di Roma e, dal 1925, nella sede romana di quell'istituto, dove gli fu affidata prima la direzione dell'Ufficio legale e più tardi (dal 1938) la vicedirezione generale.

Aveva intanto preso parte alla prima guerra mondiale, meritandosi, oltre al grado di capitano di artiglieria, una decorazione al valore conferitagli personalmente dal re. Antifascista convinto (aveva da giovanissimo a Sassari aderito al Partito Sardo d'Azione e poi, a Roma, fece

RECENSIONI

parte del gruppo del «Mondo» di Giovanni Amendola), si sarebbe più tardi inserito nel gruppo clandestino di «Giustizia e Libertà». Dopo il definitivo avvento della dittatura evitò di prendere la faticosa tessera fascista e iniziò a frequentare, sia pure con qualche cautela, una ristretta ma combattiva cerchia di oppositori al regime. Noto e molto apprezzato per le sue doti di esperto e intelligente uomo di banca, fu amico di Ugo La Malfa e di Giovanni Malagodi, ma soprattutto si legò a Raffaele Mattioli (che lo considerò subito non solo un prezioso consigliere ma anche un amico personale). Scoppiata la guerra intensificò la sua attività clandestina, attirando fatalmente su di sé le attenzioni della polizia. Arrestato dalle SS durante l'occupazione nazifascista di Roma, perché sospettato di essere uno dei dirigenti del Partito d'azione, fu rinchiuso a Regina Coeli, dove rischiò di finire alle Fosse Ardeatine, se non fosse stato per un fortunoso spostamento provvisorio nella caserma della Cecchignola, dalla quale riuscì ad evadere grazie a una azione partigiana nella quale ebbe parte importante anche la moglie, Ines Berlinguer. Dopo la liberazione di Roma, fu ministro delle finanze nel primo governo Badoglio (1944), promosse l'Ufficio interbancario predecessore dell'ABI, prese parte alla Consulta nazionale quale presidente della commissione Finanze e tesoro. Chiusa la parentesi politica, fu ininterrottamente presidente dell'ABI dal settembre 1945 al 1971 così come nelle stesse date, più o meno, fu alla guida dell'IMI, l'ente pubblico creato dal fascismo nel 1931. La sua influenza sugli eventi della politica economica-finanziaria di quei decenni di ricostruzione e dei successivi fu notevolissima ed è testimoniata dalle carte d'archivio oltre che dalla memoria dei contemporanei.

Ciononostante, per un curioso paradosso, di Stefano Siglienti sinora si era saputo e soprattutto si era scritto troppo poco. A parte un informato profilo di Giandomenico Piluso apparso nel 2018 sul *Dizionario biografico degli italiani* della Treccani, non disponiamo ancora di una sua biografia completa, né conosciamo approfonditamente quella vastissima e costante azione di suggeritore decisivo che egli esercitò, tenendosi però sempre discretamente in seconda fila (fu, nel lavoro come nella vita privata, un cultore dell'*understatement*), sulla politica di molti dei governi del dopoguerra e sulle scelte fondamentali di istituzioni finanziarie e di protagonisti importanti della vita pubblica repubblicana.

Ora, finalmente, due densi volumi dell'editore Laterza in collaborazione con l'ABI e con l'Istituto Luigi Einaudi pongono un primo rimedio a queste lacune storiografiche. L'uno è del 2020, il secondo del 2024, entrambi sono stati curati con lodevole perizia da Francesco Pascucci. Il primo, *Le banche per la ricostruzione* (che reca le preziose relazioni da Siglienti tenute alle Assemblee dell'ABI, 1945-1971) ha una introduzione di Giandomenico Piluso; il secondo, *Le banche per lo sviluppo* (raccolta degli scritti pubblicati sulla rivista dell'ABI «Bancaria») è invece introdotto da Giovanni Farese. Il saggio di Piluso si intitola *Stefano Siglienti, banchiere per la ricostruzione e per lo sviluppo*; quello di Farese *Stefano Siglienti: ideali etico-politici, politica bancaria e relazioni finanziarie internazionali nell'Italia postbellica*. Entrambi sono ottimi e in parte sofferiscono alla assenza di una vera e propria vasta biografia, che — c'è da augurarsi — potrà essere ora scritta magari dai due stessi studiosi autori di questo primo approccio.

Emergono, dalle due raccolte di fonti e dalle belle introduzioni dei prefatori, i tratti salienti non solo della lunga e articolata attività di Siglienti, ma anche della sua personalità di fine intellettuale, dotato di una solida base negli studi specificamente economici cui si univa, però (non era così raro per gli economisti della sua generazione), una raffinata sensibilità culturale per gli studi umanistici; e anche, il che è forse meno scontato, una rara capacità di guardare alla realtà del suo tempo, cogliendone spesso in modo sorprendentemente precoce, con intuizioni e spunti notevoli, gli aspetti anche meno visibili della modernità.

Per esempio, e per citare Farese che a sua volta richiama alla lettera un intervento del presidente dell'ABI, il tema da lui posto dell'«economia aperta e non di serra», cui si riconnetteva subito l'idea chiave della sinergia tra intervento dello Stato e mercato, con un settore pubblico «chiamato in una economia di mercato a integrare e semmai a sollecitare e

non certo a sostituire con il suo intervento il settore privato» (il che significava in definitiva, nota il prefatore, ricollegarsi alla grande tradizione del Nitti del periodo prefascista e a quella del suo allievo, sia pur ripudiato per avere operato nel regime, Alberto Beneduce).

Fondamentale fu per Siglienti anche la lezione di Luigi Einaudi, che da parte sua ne ebbe grande stima, ma anche (e cito ancora Farese) il rapporto intrecciato con Donato Menichella. Lì univa il concetto chiave del risparmio come prerequisito degli investimenti, cui si doveva, per entrambi, accompagnare la più scrupolosa vigilanza sulla ragionevolezza della spesa pubblica e la previsione realistica di quali ne sarebbero potute essere le conseguenze. Quella impostazione rimase la sua in tutte le fasi della vita e traspare nelle prese di posizione assunte in molti frangenti e nelle molteplici consulenze rese in varie sedi nei momenti cruciali della vita della Repubblica: per esempio, quando fu relatore sulla riforma della società per azioni, nel 1965, nelle «acute considerazioni sui pericoli di commistione tra responsabilità di controllo e responsabilità di gestione» (questa volta la citazione è tratta da Paolo Baffi); o anche nei suoi puntuali suggerimenti in tema di riforma tributaria (1968).

Vi fu poi la visione internazionale di Siglienti. Scrive Farese: «Siglienti intuì che i mercati monetari e finanziariolgevano alla integrazione. Egli capì, come Mattioli, che 'lo sviluppo italiano finanziato con crescenti dosi di disavanzo pubblico si sarebbe a un certo punto arrestato'» e che quell'arresto avrebbe richiesto una maggiore partecipazione alla economia internazionale. Dunque «la proiezione internazionale [...] è uno dei tratti qualificanti della sua azione». Da qui anche l'impegno europeo di Siglienti (in parte anche attraverso la sua azione, dal 1958 al 1971, nella BEI, la Banca Europea per gli investimenti.

Quel che caratterizzò, però, soprattutto l'azione di questo singolare protagonista della cultura economica del dopoguerra fu la sua perfetta, indefettibile, identificazione nelle istituzioni. Egli fu, come altri dei suoi più stretti interlocutori e amici, essenzialmente un interprete e cultore fedele delle istituzioni. Nell'ABI — scriveva Piluso già nel libro del 2020 — egli non interpretò mai la sua presidenza come cura degli interessi di un settore (quello bancario) o peggio di una categoria di interessi: ebbe al contrario costantemente presenti i fini di interesse generale, convinto come fu sempre che «la politica del credito e l'organizzazione della struttura bancaria [dovessero] soddisfare condizioni di efficienza allocativa mediante una adeguata selezione del personale degli istituti di credito e l'attenta utilizzazione delle forme di credito agevolato, così da evitare forme di deresponsabilizzazione del banchiere». Appartenne, dunque, a quell'*élite* virtuosa cui molto dobbiamo se la Repubblica nacque su basi solide, dotandosi di istituti che ne avrebbero a lungo garantito la lunga durata. Un'*élite*, quella dei Siglienti come dei Menichella, dei Mattioli, dei Saraceno, dei La Malfa, dei Bauer, dei Rossi Doria, dei Lussu (e la lista sarebbe più lunga), che ebbe in comune un bene prezioso, poi negli anni divenuto via via più raro: la moralità con la quale seppe esercitare, ognuno al suo posto, le proprie responsabilità pubbliche.

GUIDO MELIS

SVEVA DEL GATTO e GIULIO VESPERINI (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo europeo*, Torino, Giappichelli, 2024, 416 p., ISBN: 9791221108880.

Il *Manuale di diritto amministrativo europeo*, a cura di Sveva del Gatto e Giulio Vesperini (Torino, Giappichelli, 2024) rappresenta un'importante occasione per riflettere sugli sviluppi del processo di integrazione europeo e sui tratti del sistema amministrativo che lo accompagna in un momento particolarmente delicato e complesso della sua storia.

RECENSIONI

L'importanza di spiegare agli studenti il diritto amministrativo europeo e di prevedere corsi universitari in questa materia è da tempo evidente: da un lato, la stessa comprensione del sistema amministrativo degli Stati membri passa dalla conoscenza dei suoi intensi e articolati rapporti con le fonti giuridiche sovranazionali e con i modelli di amministrazione che l'Unione ha disegnato per la loro esecuzione; dall'altro, molti istituti e regole che ad un certo punto «appaiono» nel diritto amministrativo statale sono il risultato della trasposizione, nel diritto interno, di principi e regole elaborati dalla Corte di giustizia o dal diritto derivato, che è doveroso conoscere e comprendere nella loro logica di fondo. Basti pensare, con riguardo ai profili organizzativi, alla nozione di organismo di diritto pubblico, alla società *in house*, alle autorità indipendenti, la cui istituzione è talvolta imposta dal diritto dell'Unione; o ancora all'affermarsi di principi amministrativi generali, quali quello di precauzione o di proporzionalità; o anche ai molti condizionamenti e limiti apposti al potere discrezionale (ad esempio dalla c.d. direttiva Bolkestein), sia in termini di intensità ed estensione della discrezionalità, sia in termini di successivo controllo di proporzionalità e così via.

Il *Manuale* di Sveva del Gatto e Giulio Vesperini, tuttavia, non si limita a guidare lo studente nella comprensione delle relazioni tra i sistemi amministrativi nazionali e l'ordinamento dell'UE, perché in esso si trova ben di più della prospettiva amministrativistica. La prima parte del volume, infatti, riflette sulla teoria delle fonti, esamina i principi di primazia e di effetto utile, analizza il rapporto tra diritto dell'UE e tutela dei diritti fondamentali, dà conto del ruolo ricoperto dalla Corte di giustizia nella costruzione dei pilastri dell'edificio europeo.

Tale parte appare essenziale, e non a caso è sovente presente nelle trattazioni manualistiche dedicate a questa materia, perché, come è evidente dalla lettura di questo manuale, per comprendere appieno le competenze amministrative e la loro allocazione, così come il modo in cui si esercitano le funzioni amministrative, è necessario conoscere anzitutto i meccanismi istituzionali che sovrintendono all'adozione dei diversi atti dell'Unione, capire «chi fa che cosa» nel contesto europeo, identificare i meccanismi di legittimazione di ciascuna autorità, esplorare ed analizzare l'assetto delle competenze.

Dopo una prima parte dedicata al processo di integrazione tra ordinamenti, le parti seconda e terza del manuale entrano nel terreno più propriamente amministrativo, con l'obiettivo di illustrare i modelli di esecuzione delle regole europee, di spiegare l'architettura dell'amministrazione sovranazionale e di analizzare principi e garanzie elaborati in seno all'Unione, dalla proporzionalità alla sussidiarietà, dalla trasparenza alla partecipazione.

La quarta parte, infine, si incentra sulle discipline di settore ed offre al lettore cinque diversi «campi di gioco» in cui verificare in concreto i diversi sistemi di esecuzione delle regole europee e gli specifici schemi regolatori: quello degli aiuti di Stato, in cui spicca il ruolo della Commissione, quello della concorrenza, in cui l'esecuzione è affidata alla rete europea della concorrenza (REC), quello della tutela dell'ambiente, la cui centralità nelle politiche UE è culminata nella comunicazione sul *Green Deal* del 2019 e nella successiva legge sul clima (Reg. UE 2021/1119), quello della vigilanza sulla finanza privata e, da ultimo, quello della *governance* delle politiche economiche degli Stati.

Attraverso questo percorso, il lettore è così in grado sia di ripercorrere i principali passaggi del processo di integrazione europea e delle sue vicende esecutive, sia di analizzarne gli sviluppi più recenti, sia che questi riguardino la transizione verde avviata dal *Green Deal*, la vigilanza bancaria e finanziaria o il settore spaziale.

Per comprendere le dinamiche del sistema amministrativo europeo è bene muovere dalla lettura dei quattro capitoli che aprono la II parte del volume, dedicati rispettivamente all'amministrazione indiretta, agli organismi amministrativi europei (in particolare Comitati e Agenzie), ai sistemi amministrativi comuni e ai procedimenti composti. Attraverso questi contributi, infatti, si tracciano le linee del sistema di esecuzione, se ne colgono i tratti di evoluzione (anche organizzativa) e si afferra la portata dell'art. 291 del TFUE che, nonostante

gli sviluppi intercorsi, continua a collocare in capo agli Stati (e alle relative macchine amministrative) i poteri di esecuzione.

Dal quadro complessivo di questi capitoli emerge il dinamismo che caratterizza la materia e la difficoltà di fornire classificazioni univoche dei modelli di amministrazione: benché le diverse trattazioni diano conto del netto superamento del binomio esecuzione indiretta/ esecuzione diretta, che spiegava in origine l'allocazione delle competenze di esecuzione, risulta oggi difficile catturare delle «costanti» o degli schemi regolatori ricorrenti, mutando questi ultimi al variare sia del punto di osservazione, sia del settore indagato. Un esempio su tutti: l'applicazione degli artt. 101 e 102 del Trattato. Non c'è dubbio che se si guarda al regolamento finanziario dell'Unione la concorrenza costituisca una competenza accentrata dell'Ue, il cui *dominus* è rappresentato dalla Commissione. Tuttavia, se si esamina il modo in cui la funzione è concretamente esercitata, ossia tramite la Rete europea della concorrenza istituita dal reg. 1/2003, è altrettanto indubbio che tale modello di esecuzione può definirsi di co-amministrazione, con autorità nazionali della concorrenza (ANC) e Commissione che si danno reciproca assistenza e cooperazione per l'adozione congiunta delle decisioni finali.

Insomma, se il criterio della titolarità formale della funzione imporrebbe di identificare questa ipotesi come un caso di amministrazione diretta, uno sguardo al procedimento attraverso cui si giunge all'adozione delle decisioni nella rete e al sistema di competenze parallele che la governa farebbe invece propendere per un'ipotesi di amministrazione congiunta o, addirittura, di amministrazione indiretta, se si considera che l'85 per cento delle decisioni di applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE sono oggi adottate dalle autorità nazionali.

Non solo, le singole discipline di settore, come è mostrato nel manuale, modellano i sistemi di esecuzione in modo da assicurare la tutela dei molteplici interessi in gioco: i percorsi di formazione delle decisioni (i procedimenti composti ne sono un esempio evidente) sono disegnati con l'intento di assicurare l'adeguata emersione e ponderazione sia degli interessi privati (dei cittadini o degli operatori economici), sia di quelli sovranazionali, sia ancora di quelli che fanno capo agli Stati membri.

Secondo quanto osservano Sara Valaguzza, nel capitolo sui procedimenti composti, e Fabio Giglioni, nello scritto dedicato ai sistemi amministrativi comuni, la struttura multipolare del diritto amministrativo dell'Unione si riflette, così, nelle reti, nei procedimenti a geometria variabile, nella co-amministrazione istituzionale che si realizza negli organismi europei (comitati e agenzie) e talvolta nella combinazione di co-amministrazione istituzionale e procedimentale.

Un altro pregio del volume consiste nella sua capacità di ispirare diversi interrogativi riguardo alle tendenze in atto nell'amministrazione europea, perché induce a chiedersi se, pur in un quadro così dinamico ed eterogeneo, possano scorgersi movimenti complessivi in direzione di un maggior accentramento delle funzioni amministrative o piuttosto nella direzione inversa del decentramento, o ancora verso una crescita esponenziale delle ipotesi di amministrazione congiunta.

In termini generali, l'impressione che se ne ricava, anche alla luce di settori non direttamente contemplati dal *Manuale*, come quello della regolazione digitale, è che il ruolo della Commissione sia crescente, sia sul piano dell'esecuzione normativa (artt. 290 e 291 TFUE), sia su quello dell'esecuzione propriamente amministrativa: più specificamente, quando la questione dell'esecuzione si mostra vitale e strategica per gli interessi dell'Unione, la Commissione (o il livello amministrativo europeo) assume un ruolo prevalente, si infortiscono i meccanismi di interazione tra livello sovranazionale e nazionale e si intensificano i controlli sui segmenti di esecuzione indiretta.

Ciò è evidente, ad esempio, nella costruzione del sistema di *enforcement* del *Digital Markets Act* (DMA), del *Digital Services Act* (DSA) e dell'*AI Act*. Ma lo stesso vale per molti dei settori e dei procedimenti osservati nel volume che segnalano analoghe tendenze accentratrici: basti pensare alla forte integrazione amministrativa realizzata nei settori della vigilanza bancaria e finanziaria e al ruolo in essi riconosciuto alla BCE e all'ESMA, entrambe poste, per così dire,

RECENSIONI

all'apice del sistema, come ci spiega efficacemente Maurizia De Bellis; al regolamento 2019/452 sui *golden powers* che mira ad attirare anche un settore di politica strategica degli Stati come questo in un sistema di *soft cooperation* europea; alla rete della concorrenza e al ruolo di *primus inter pares* della Commissione UE; ai molti procedimenti di autorizzazione (medicinali, OGM) che prevedono la competenza ultima della Commissione a chiusura del sistema.

Il libro, poi, consente di riflettere anche sulla coesistenza tra diritto UE e regole procedurali nazionali e sul grado di tolleranza dell'Unione rispetto alle disomogeneità nazionali. Il tema emerge in alcuni contributi del volume e ha occupato in numerose occasioni la Corte di giustizia che, adita in via pregiudiziale, ha eroso, come è noto, una parte consistente dell'autonomia procedurale degli Stati. Occorre tuttavia chiedersi se, anche in ordine a tale profilo, il diritto europeo stia sempre più avanzando nel terreno procedurale, e soprattutto domandarsi cosa condizioni tale suo avanzamento.

Anche qui la direttiva 2019/1 sulla REC costituisce un esempio significativo di significativa europeizzazione delle regole procedurali nazionali, come si osserva nel capitolo di Pecì, ma lo stesso può dirsi per le ben note direttive ricorsi del 1989 (dir. 89/665) e del 2007 (dir. 2007/66) emanate nel settore dei contratti pubblici, che hanno reso quasi del tutto uniformi i diritti e le garanzie delle imprese concorrenti nel mercato europeo. Resta da verificare, in proposito, se questa tendenza attraversi tutti i settori interessati dal processo di integrazione o se invece il diritto dell'Unione adotti approcci diversificati al variare dell'area di intervento, delle competenze più o meno forti che essa esercita e degli interessi coinvolti.

Insomma, il volume guida certamente il lettore nella comprensione del diritto amministrativo dell'Unione, ma sollecita anche molte riflessioni ed interrogativi sui suoi futuri sviluppi.

548

Da questo punto di vista, potrebbero aprirsi nuove prospettive di indagine per future edizioni. In particolare, si potrebbero introdurre alcuni innesti: uno spazio apposito potrebbe essere dedicato alla Commissione europea, i cui compiti di esecuzione sono in continua espansione, di pari passo con la sua struttura organizzativa; inoltre, si potrebbe completare l'analisi del sistema di tutela, analizzato nella sua sola componente amministrativa, illustrando i rimedi di natura giurisdizionale, i quali rappresentano la proiezione giustiziale della natura composita e articolata dell'amministrazione europea. Infine, potrebbe forse immaginarsi un nuovo capitolo sui poteri dell'Unione nei settori della difesa e dello spazio, mai come oggi al centro del dibattito sul futuro dell'Unione europea.

Il cantiere europeo è in continua trasformazione ed evoluzione e non è facile prevedere se la crisi che lo sta attraversando, dettata da fattori esogeni ed endogeni, potrà portare ad arretramenti o ad avanzamenti nel processo di integrazione.

In attesa di capire se si avrà più Europa o un ritorno agli Stati nazionali, spetta alla scienza giuridica il compito di far conoscere il progetto europeo e i molti benefici che esso ha prodotto negli oltre settanta anni della sua storia. Questo manuale rappresenta, allora, uno strumento utilissimo per comprendere il sistema giuridico dell'Unione europea, per cogliere le dinamiche in atto e per riflettere sui suoi possibili sviluppi.

BARBARA MARCHETTI

ALESSANDRA PIOGGIA, *Cura e Pubblica Amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, il Mulino, 2024, 225 p., ISBN: 9788815389138.

Il volume di Alessandra Pioggia si distingue per originalità di metodo e contenuti. L'autrice, tirando le fila di riflessioni sviluppate in scritti precedenti, muove (nel capitolo I)

dalla constatazione dell'incapacità dell'amministrazione di svolgere le funzioni che l'ordinamento le attribuisce e dall'inadeguatezza dei rimedi finora adottati.

In particolare, si critica tanto la strada della semplificazione, intesa come riduzione dell'intervento pubblico orientata da obiettivi di efficienza ed economicità, anche a scapito dell'efficacia, quanto la strada delle eterne riforme, responsabili di un'iper-regolazione che genera instabilità e incertezza applicativa. Entrambi gli approcci hanno il limite di veicolare l'idea che «la piena aderenza al comando normativo sia sufficiente ad assicurare un'amministrazione giusta e che, quindi, sia con nuove norme che si risolvono i problemi che la riguardano» (p. 131).

Per individuare soluzioni alternative, Alessandra Pioggia ritiene necessario prendere le mosse dal ruolo che la Carta costituzionale, a partire dall'art. 3, secondo comma, assegna alle istituzioni pubbliche, ma nel farlo decide di interrogarsi sul significato profondo dei due valori posti alla base del progetto prefigurato in quella norma: giustizia e uguaglianza.

Qui il primo elemento di originalità: rileggere categorie tradizionali assumendo uno sguardo «imprevisto» (C. Lonzi, *Sputiamo su Hegel e altri scritti*, a cura di A. Buttarelli, Baldini e Castoldi, Milano, 2023) ovvero attingendo a vari filoni del pensiero femminista (di cui l'Autrice dà conto nel capitolo II, § 2 pp. 41-48). In questo senso l'intento dell'indagine è quello di sorvolare sulle divergenze, talvolta anche profonde, che attraversano quel dibattito e individuare i «punti di contatto» che possano risultare utili per una riflessione sul dover essere della pubblica amministrazione.

Si tratta di una prospettiva che l'autrice (nel capitolo II) spiega di aver preferito ad altre correnti di pensiero (diversamente) critiche, per due ragioni. In primo luogo, perché ha il merito di tenere insieme una «chiave di lettura "alta", capace di interrogarsi sul significato di giustizia e uguaglianza, e una "bassa" attenta al modo in cui [quei valori] informano le relazioni concrete, le vite reali» (p. 33), dimensione — quest'ultima — indispensabile quando si riflette sull'azione amministrativa, che è soprattutto concreta e puntuale. In secondo luogo, perché il femminismo offre uno sguardo «eccentrico, che si "avvantaggia" dei secoli di esclusione dalla storia ed è quindi capace di guardare alla realtà da un punto di vista autenticamente alternativo» (p. 36), svelando come le categorie giuridiche siano state costruite secondo modelli maschili e assetti di potere patriarcale che hanno specifiche ricadute anche sul modo di concepire il ruolo delle istituzioni amministrative.

L'analisi delle filosofie femministe è utilizzata prima in una parte *destruens* (capitoli III e IV), per far emergere come le concezioni dominanti di giustizia e uguaglianza siano all'origine di molte disfunzioni del modo in cui l'apparato amministrativo interpreta i suoi compiti e il suo rapporto con la comunità.

Successivamente, alcuni approcci femministi all'etica della cura (analizzati nel capitolo V) sono presentati, in senso *construens*, come chiavi interpretative per tratteggiare un possibile cambiamento dell'amministrazione sotto tre profili: la relazione con la legge e la Costituzione (capitolo VI), l'organizzazione (capitolo VII), il rapporto con la comunità e l'uso delle risorse (capitolo VIII).

Il primo concetto che viene «risignificato» è quello di giustizia, analizzato attraverso la critica femminista alla teoria di John Rawls di cui si evidenziano tre limiti: il carattere falsamente neutrale, l'utilitarismo individualista e l'astratto razionalismo.

In particolare, Pioggia richiama le pensatrici (a partire da Nussbaum), che hanno dimostrato come la teoria di Rawls si basi su un'idea di individuo solo apparentemente neutrale, perché in realtà definita su attributi – cioè l'indipendenza, la competenza-abilità, la razionalità calcolatrice – che non appartengono a tutte le condizioni dell'umano: non alle donne (storicamente e ancora spesso, a seconda del luogo di nascita o della provenienza sociale, prive di indipendenza economica) né ai bambini, agli anziani, alle persone malate o

RECENSIONI

disabili o in condizioni di disagio economico. Il presunto neutro universale perpetua, perciò, un modello propriamente maschile o meglio (come denunciato dalle esponenti del femminismo afro-americano) appartenente ad un certo tipo di uomo: bianco, abile, adulto, economicamente autonomo, occidentale.

Questo paradigma influenza profondamente il modo in cui si configura il destinatario dell'azione amministrativa secondo uno standard generale e astratto (cioè neutro) di cittadino-utente-consumatore di beni e servizi; conseguentemente condiziona il modo di concepire la funzione dell'amministrazione. L'espressione molto significativa che ricorre nel volume è quella di «amministrazione di attesa» (p. 136) che accoglie le richieste e verifica il possesso dei requisiti, lasciando senza risposta chi ha più bisogno perché non ha neppure la capacità o i mezzi (linguistici, fisici, materiali) per raggiungerla e rappresentare i propri diritti (significativi, al riguardo, i numerosi esempi a pp. 135-141).

In secondo luogo, si imputa alla teoria di Rawls di considerare l'individuo esclusivamente secondo la teoria utilitaristica dell'*homo oeconomicus*. Ne deriva un'idea di giustizia «monezzabile» e limitata (o fortemente orientata) in chiave redistributiva. In questo senso «rimuovere gli ostacoli che, di fatto, limitano libertà e uguaglianza» significa sostanzialmente intervenire con misure assistenziali e di sostegno monetario. Esempio, al riguardo, è l'immagine di un'amministrazione che «compra prestazioni prodotte dai privati e le redistribuisce ai cittadini in base al reddito» (p. 71) finendo per ridursi a «mera intermediaria fra il mercato e gli individui e delineando questi ultimi come soggetti da rendere uguali nel potere d'acquisto di beni e servizi» (p. 133): un modo di agire che lascia fuori tutti i bisogni che non possono essere soddisfatti con misure meramente economiche (anche questo profilo è supportato da vari esempi, si v. pp. 138-139).

Il secondo concetto che viene riletto alla luce delle filosofie femministe è quello di uguaglianza.

Molto significative sono le critiche rivolte alla concezione «paritaria» di uguaglianza, responsabile di nascondere/escludere dal discorso giuridico le plurime differenze che caratterizzano le persone «in carne e ossa». Richiamando molte pensatrici (Gianformaggio, Pitch, Niccolai, Rosanvallon, ecc.) si osserva come questa accezione di uguaglianza — ed è davvero un paradosso — finisca per essere veicolo di discriminazione e di stigma: la previsione di modelli generali che configurano la norma (lo standard) fa sì che ogni differenza sia concepita come inferiorità, patologia, minorità. Basti un esempio: la didattica flessibile e il ricorso a metodi compensativi a favore degli studenti con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) o bisogni educativi speciali (BES) non sono concepiti come strumenti di supporto al pieno sviluppo della personalità umana nella sua intrinseca variabilità, bensì come misure dirette a ridurre uno svantaggio educativo. Si può, infatti, parlare di svantaggio (lo fa il Ministero nella pagina *web* dedicata) perché si muove da un'idea di apprendimento standard (in tempi e modalità) e si concepisce tutto ciò che non vi corrisponde come «inferiore».

Altrettanto centrale è la critica alla concezione «categoriale» di uguaglianza, esaminata attraverso gli studi (di Kennedy e Crenshaw) sul concetto di intersezionalità; questo infatti impone la contemporanea considerazione dei molteplici fattori di differenza (di genere, etnia, status economico e sociale) che possono accentuare le disuguaglianze e la marginalizzazione e rendono insufficienti le misure antidiscriminatorie e gli interventi di sostegno se pensati come tipizzati per singolo fattore discriminante o per singola categoria di svantaggio.

Già questa parte del lavoro offre spunti di grande interesse per ripensare le funzioni di prestazione, facendo emergere i limiti delle tendenze dominanti nella progettazione e nell'organizzazione dei servizi, soprattutto sociali.

La parte più propositiva dell'indagine si condensa però nella seconda parte del volume, ove (considerando gli scritti di Gilligan, Tronto, Fisher, Kittay, Fineman, Botti) si esamina un

altro paradigma della filosofia femminista: l'etica della cura. Questo è presentato come «un'alternativa autentica alla lettura contrattualistica e neoliberista della società e delle sue dinamiche» (p. 97) e, dunque, utile per recuperare la specificità del pubblico e per (ri)allineare l'amministrazione al modello delineato dalla Carta costituzionale (pp. 152, 222, 333).

Sotto il primo profilo (ossia la specificità del pubblico) l'etica della cura è rilevante per due ragioni.

In primo luogo, perché presuppone un atteggiamento di sollecitudine, di attenzione verso il destinatario del proprio impegno non imposto da un obbligo, o mosso da un tornaconto utilitaristico, che evidenzia «l'inadeguatezza della logica dello scambio nel fondare e giustificare una parte molto ampia di relazioni umane» (pp. 96, 105).

In secondo luogo, perché svela che le condizioni che richiedono e giustificano i patti fondativi della convivenza civile non sono soltanto l'autonomia, l'abilità e la razionalità calcolatrice (presupposte dalle teorie liberali e contrattualistiche), ma anche la vulnerabilità e la dipendenza che caratterizzano strutturalmente la persona umana, per lo meno in varie fasi o condizioni di vita (infanzia, età evolutiva, vecchiaia, malattia, disabilità).

L'etica della cura, dunque, prospetta un punto di vista innovativo ma non antagonista (chiarissimi i passaggi a pp. 112-113 e 121-122 in cui si riporta il pensiero di Gilligan e Tronto): prende le mosse dai limiti delle concezioni liberali di giustizia e di uguaglianza e le integra, le completa, le corregge. Per questo Alessandra Pioggia ritiene che rappresenti un metodo di azione utile per ridimensionare la tendenza all'adozione di modelli privatistici e aziendalistici, basati su logiche meramente utilitaristiche ed efficientistiche (si v. pp. 201-202).

Sotto l'altro profilo (cioè la realizzazione del progetto costituzionale), le pratiche di cura, articolate — da Tronto e Fisher — nelle quattro fasi dell'interessarsi a (*cares about*), prendersi cura di (*taking care of*), prestare cura (*care-giving*) e ricevere cura (*care-receiving*), sono proposte come criteri in grado di orientare l'esercizio dell'attività amministrativa sotto tre profili: la relazione con la legge e la Costituzione; la ricerca di flessibilità e qualità dell'organizzazione e il rapporto con le risorse.

Tutti e tre gli ambiti di indagine sono particolarmente importanti e richiedono di «prendere di petto» molte categorie giuridiche e discipline positive che definiscono il nostro sistema amministrativo: il principio di legalità, la disciplina del lavoro, le regole di contabilità e di finanza, i modelli di gestione dei servizi, i rapporti con gli Enti del Terzo Settore. In questo quadro il profilo che mi pare di maggiore interesse, anche perché preliminare e condizionante tutti gli altri, è quello del rapporto con la legge e la Costituzione.

In molti passaggi si afferma che l'approccio della cura può servire per «entrare» nello spazio non coperto dalla legge e legittima l'idea che la ricerca della soluzione «giusta» sia da ambientare nella relazione diretta con le vite concrete, «non potendo esaurirsi nella applicazione meccanica del comando normativo» (pp. 112-115, 141-148). Ricorrente è il concetto di «doverosità dell'amministrazione oltre la legge» e di un'azione amministrativa capace di andare «oltre la legalità legislativa» che — si chiarisce — non significa occupare uno spazio «vuoto dal diritto» o porsi *contra legem*, bensì operare nell'«orizzonte» innervato dai principi e dalle norme costituzionali (pp. 63-68, 141-148).

L'approccio di cura, dunque, se considerato in un'accezione propriamente giuridica (come sembra che Alessandra Pioggia intenda fare, anche se espressioni come «spazio etico per l'amministrare» potrebbero risultare fuorvianti), serve a portare avanti la riflessione sulla dimensione costituzionale o, potremmo dire, «multilivello» (costituzionale, europea, convenzionale) della legalità amministrativa, proseguendo il percorso tracciato da quella parte della dottrina che ha indagato il ruolo dell'amministrazione quale interprete diretta della Costituzione.

RECENSIONI

In questa prospettiva l'analisi suscita molte e interessanti domande. Qual è il fondamento giuridico dell'approccio di cura? È sufficiente l'art. 3, secondo comma, Cost. per ritenere che il compito di «trovare una soluzione alternativa a quella prevista o, per così dire, standard, tale per cui la persona possa godere effettivamente del suo diritto» si ponga come «un'azione dovuta che si articola in una serie di doveri» (p. 152)?

Quale ambito occupa l'approccio di cura nella sequenza norma-fatto-potere-effetto? Lo spazio dell'interpretazione/applicazione della norma — autorizzando interpretazioni costituzionalmente orientate da parte degli apparati amministrativi — o lo spazio del potere? Oppure entrambi?

Se occupa (come pare, si v. p. 165 ss.) anche lo spazio del potere, in quale rapporto si pone con la discrezionalità? Opera come principio ulteriore? Oppure — in linea con l'idea che si tratti di un paradigma non antagonista ma integrativo — rileva come criterio correttivo dei principi tradizionali? Ad esempio, valorizzando l'azione amministrativa atipica (pp. 149 e 165 ma con quali implicazioni in caso di attività autoritativa?), imponendo di anteporre il criterio dell'efficacia a quelli di efficienza e di economicità (pp. 198-202), rileggendo imparzialità e integrità nel prisma del principio della fiducia (p. 206 ss.).

E ancora, come si pone rispetto al sindacato giurisdizionale la decisione di cura che va oltre la legalità legislativa? È prospettabile una riserva di amministrazione nella funzionalizzazione costituzionale delle decisioni oltre la legge?

Le domande che derivano dalla lettura del volume superano le risposte (del resto è la stessa autrice a dichiarare che l'analisi «è l'inizio di un cammino», si v. p. 221), ma proprio in questo sta il principale valore scientifico del lavoro: invita a cambiare il punto di vista, a interrogarsi sui presupposti fondamentali e intraprendere percorsi di ricerca finora rimasti «impensati» (L. Muraro, *Al mercato della felicità*, Napoli-Salerno, Orthotes, 2016).

NICOLETTA VETTORI

552

STEFANO NESPOR, *Editoriali. Rivista giuridica dell'ambiente online 2019-2023*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 196 p., ISBN: 9791223500682.

Intorno alla metà del 1800, la straordinaria diffusione del biliardo e del pianoforte, soprattutto in Inghilterra, mise a repentaglio gli elefanti di Ceylon perché sia le palle del gioco, sia i tasti dello strumento musicale erano composte di avorio, ricavato dalle zanne della specie situata in Sri Lanka. La creazione di materiali plastici alternativi per fabbricare palle da biliardo e tasti di pianoforte ha salvato la specie a rischio di estinzione, ma l'utilizzo eccessivo — anche in altri contesti — degli stessi materiali, derivati dal petrolio e non facilmente smaltibili, li ha messi nuovamente in pericolo, insieme ad altri animali ed ecosistemi. Le innovazioni tecnologiche, infatti, aiutano l'ambiente, ma non senza produrre contraddizioni o creare dei *discontents*, come i cacciatori di balene che hanno perso il lavoro quando l'olio derivante dal loro grasso non serviva più per l'illuminazione (*Settembre 2023. Storia di pianoforti, biliardi, elefanti e plastica* e *Gennaio 2021. Innovazioni inaspettate: tre storie esemplari*).

La capacità di catturare energia tramite pannelli solari e pale eoliche ha raggiunto successi un tempo impensabili, tanto che è stato calcolato che con le conoscenze tecnologiche attualmente esistenti è possibile catturare entro la fine del decennio energia solare ed energia eolica pari a 6700 PWh, una quantità superiore di circa 100 volte all'attuale fabbisogno mondiale di energia. Tuttavia, catturare non basta, perché la vera difficoltà in merito alle

rinnovabili riguarda la capacità di raccogliere e trasportare le energie (Maggio 2021. *Combustibili fossili: la fine può essere vicina* e Maggio 2022. *Quando catturare non basta*).

Il clima e la biodiversità sono legati l'uno all'altra: non basta ridurre o eliminare le emissioni, occorre anche preservare (se non ripristinare) gli ecosistemi, nonché salvaguardare le specie a rischio. Ecco perché la politica ambientale globale e nei vari ordinamenti nazionali deve tenere conto di entrambe le priorità, giacché il cambiamento climatico produce perdita di biodiversità e la perdita di biodiversità produce cambiamento climatico (Giugno 2019. *Il rapporto sulla situazione generale della biodiversità*).

Un recente progetto predisposto dal comune di Amsterdam sugli effetti economici del riciclo del rifiuto organico ha dato vita a un'iniziativa di bioeconomia circolare urbana, ossia un sistema economico che la Commissione europea ha definito come «la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la loro conversione in prodotti che abbiano un valore aggiunto come il cibo, il nutrimento per animali e la bioenergia». Questo modello, di grande successo, permette di stimare che «se le 50 maggiori città europee seguissero l'esempio di Amsterdam potrebbe essere generato un valore aggiunto per l'economia di 10 miliardi di euro all'anno, evitando nello stesso periodo un'enorme quantità di emissioni di CO₂ e creando migliaia di nuovi posti di lavoro» (Luglio 2019. *Bioeconomia*).

Le grandi foreste pluviali nel mondo possono essere considerate come *global commons*: beni comuni utili all'intera umanità. A tali fini, ad esempio, in Gabon, il cui territorio è coperto per oltre l'80 per cento da foreste, sono state istituite decine di aree protette e parchi nazionali, con il sostegno e l'aiuto finanziario di molti paesi dell'Unione europea: la sovranità su questi territori rimane al Gabon, ma con significative limitazioni e regole che tendono a conservare vaste zone a beneficio di tutti, a fronte di aiuti allo sviluppo, riconoscimenti e finanziamenti dalla comunità internazionale (Ottobre 2019. *A chi appartiene l'Amazzonia*).

Come sostenuto da Elinor Ostrom, è «sbagliato affrontare il problema del cambiamento climatico a livello globale perché in questo modo difficilmente si ottiene la necessaria fiducia di coloro che delle emissioni sono responsabili. Infatti, mentre gli effetti del cambiamento climatico sono globali, le sue cause sono azioni poste in essere ogni giorno da singoli individui, da famiglie, da aziende, da grandi multinazionali. Osserva Ostrom che lo slogan *Think Globally but Act Locally* coglie appieno il problema» (Luglio 2020. *Il colibrì e l'armadillo*).

Quelle appena citate sono solo alcune delle vicende — a volte curiose, spesso preoccupanti, quasi sempre ricche di contraddizioni e sfumature, ma non prive di risvolti ironici — raccolte da Stefano Nespore negli editoriali pubblicati sulla Rivista giuridica dell'ambiente *online* durante il quadriennio 2019-2023. Esse riguardano l'ambiente e le politiche ambientali: sono esperienze di regolazione locale o sovranazionale, di successi o fallimenti, di armonia o conflitto tra interessi, di opportunità da cogliere o di sacrifici non più rinviabili. Tutte mostrano un quadro complesso ed eterogeneo, di difficile interpretazione, ma utile a comprendere meglio le politiche sull'ambiente e la variegata molteplicità di problemi che esso pone.

Il termine «ambiente» non è di facile inquadramento, perché inevitabilmente polisenso e a carattere multidimensionale. Esso comprende, o se non altro riguarda, interessa e si collega a una serie di settori, interessi e beni giuridici diversi: gli ecosistemi e la loro integrità; la tutela della salute umana, animale e vegetale (si pensi al recente approccio *One health*), quindi la protezione della biodiversità; il clima e la lotta alle emissioni inquinanti, di ogni tipo; la salvaguardia del territorio, contro l'erosione di suolo permeabile, il danneggiamento degli *habitat* naturali e la deturpazione del paesaggio; le risorse naturali e il loro consumo, da ridurre o arrestare. A tutti questi aspetti — attinenti a una sostenibilità di natura ecologica — si collegano poi altre sostenibilità, come quella sociale e quella economica, per la necessità di proteggere l'ambiente mantenendo uno sviluppo elevato e diffuso. Si ha pertanto conferma

NOTE BIBLIOGRAFICHE

della natura complessa del «sistema ambiente» e delle politiche pubbliche che lo riguardano, come materia oggetto di intervento, gestione e regolazione da parte dei poteri pubblici.

Proprio per questo la tutela ambientale è andata, nel corso dei decenni, cercando soluzioni sistemiche in grado di raggiungere le finalità protettive senza recare nocimento ad altri beni giuridici contrapposti: è una materia che — soprattutto sul piano della regolazione pubblica — si sviluppa e si afferma sulla base della composizione degli interessi che a questa si connettono e collegano. Su tutti quelli economici. Costituisce quindi un bene complesso o multidimensionale e trasversale: «un sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico—fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti» (art. 5, comma 1, del d.lg. n. 152/2006, cosiddetto «Codice dell'ambiente»); perché la tutela pubblicistica che riceve non può prescindere dalla necessità di bilanciare le misure ambientali con esigenze ulteriori, specialmente quelle produttive.

Al fine di orientarsi nella complessità appena descritta, è utile fare ricorso al recente volume di Stefano Nespore, che fornisce un quadro variegato, aggiornato, ricco di dati e informazioni — nonché di episodi curiosi e sorprendenti — per comprendere lo stato attuale dell'ambiente e delle politiche pubbliche che lo riguardano. Emergono quindi contraddizioni, pregiudizi, valutazioni errate e anche responsabilità diffuse, che coinvolgono governi e imprese, poteri pubblici locali e sovranazionali, ma anche collettività o individui. I temi affrontati sono molteplici ed eterogenei e riguardano i tanti «sotto-settori» ricompresi o collegati alla materia ambiente. Non ci sono soluzioni, ma non mancano proposte e previsioni; non ci sono troppi dettagli, ma non mancano dati, resoconti e citazioni; non sempre la politica migliore è quella che ci si aspetta, perché sovente la tutela ambientale è controintuitiva.

Il libro di Stefano Nespore è un validissimo compagno di viaggio nel difficile cammino a tutela del pianeta in cui viviamo. Una mappa per orientarsi. Inoltre, è un volume utile per il lettore curioso, ma anche per lo studioso di questi temi o per il giovane studente che vi si avvicina. È ricco di informazioni, ma è altresì spunto per nuove riflessioni e idee per ulteriori ricerche.

DARIO BEVILACQUA

NOTE BIBLIOGRAFICHE

Note bibliografiche a cura di Daniele Avitabile, Livia Baldinelli, Gianluca Buttarelli, Giulio Carzaniga, Carlo Fidato, Arianna Giovannelli, Lorenzo Grossi, Lucrezia Magli, Alessandra Mattosco, Giorgio Mocavini, Rosaria Morgante, Giulia Taraborrelli.

FLAMINIA APERIO BELLA, ANDREA CARBONE ed ENRICO ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto amministrativo 2022-2023*, Roma, Roma TrE-Press, 2024, 419, ISBN: 9791259774019.

Il volume curato da Flaminia Aperio Bella, Andrea Carbone ed Enrico Zampetti costituisce l'esito delle ricerche sviluppate nel biennio 2022-2023 dal Laboratorio di diritto amministrativo, fondato nel 2018. Raffaella Dagostino apre la sezione dedicata agli «Studi» con un'analisi comparata tra la disciplina della responsabilità da reato delle persone giuridiche

e la normativa relativa alla prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Nicola Berti ricostruisce la modificazione del provvedimento amministrativo come fatto materiale, come fattispecie e come decisione, riconducendo gli istituti della rettifica, della convalida e della riforma al *genus* dei poteri di secondo grado e analizzandone il fondamento legale. Davide Palazzo espone il tema dell'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nelle decisioni amministrative, esaminando le principali questioni giuridiche connesse all'impiego di algoritmi nell'adozione di decisioni connotate da discrezionalità. Marco Calabrò si occupa del tempo dell'azione amministrativa, dimostrando che è opportuno valorizzare il tempo «certo» e «giusto», piuttosto che il tempo «celere», per garantire un migliore esercizio della pubblica funzione e una maggiore tutela dei cittadini. Silvia Tuccillo approfondisce le varie declinazioni del tempo dell'azione amministrativa per verificare in che misura questo incida sulle situazioni giuridiche soggettive del privato e quali ripercussioni la gestione del tempo abbia sull'efficacia, sull'efficienza e sull'adeguatezza dell'azione amministrativa. Nella sezione «Sentenze e attualità», Giorgio Capra e Antonio Persico propongono un commento alla sentenza del CGA del 4 marzo 2024, n. 172, che pone fine al contenzioso relativo alla legittimità della determinazione conclusiva della conferenza di servizi che ha consentito gli interventi di manutenzione straordinaria da realizzarsi presso la stazione per le trasmissioni radio navali di Nisemi, situata all'interno di un sito di interesse comunitario e concessa in uso agli Stati Uniti d'America in forza di accordi stipulati nell'ambito della NATO. Clara Napolitano introduce la sezione «Contributi» con una riflessione relativa alla concezione del tempo nell'attività amministrativa e al modo in cui questo influisce sul rapporto tra le amministrazioni, analizzando l'istituto della conferenza dei servizi. Gianmarco Poli si occupa dell'azione avverso il silenzio, nel tentativo di conciliare la garanzia che la Costituzione riconosce ai cittadini nei confronti del potere pubblico con la qualità della tutela impartita dai giudici amministrativi. Flaminia Aperio Bella esamina il ruolo del privato in sanità, concentrandosi sul c.d. privato sociale alla luce della crescente rilevanza assunta in ambito sanitario delle organizzazioni parte del c.d. Terzo settore. Enrico Zampetti tratta la concorrenza e la sussidiarietà orizzontale nella disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, soffermandosi sulla collaborazione tra pubblico e privato nel solco del modello organizzativo dell'amministrazione condivisa. Andrea Carbone presenta riflessioni sull'organizzazione amministrativa, evidenziandone i profili storici, la considerazione oggettiva e soggettiva, il rilievo procedurale e i termini di declinazione delle relazioni organizzative. (g.t.)

ANNE APPLEBAUM, *Autocrazie. Chi sono i dittatori che vogliono governare il mondo*, Milano, Mondadori, 2024, 170, ISBN: 9788804780526.

Il volume è un resoconto delle tecniche adoperate in molti Paesi per rafforzare i regimi autocratici e screditare i sistemi liberaldemocratici. Nell'introduzione, l'autrice osserva che Paesi autoritari molto diversi tra di loro, con scarse affinità ideologiche e inesistenti legami storici, hanno instaurato solide relazioni tra di loro allo scopo di sovvertire l'ordine mondiale e indebolire il modello democratico. Iran e Venezuela, Russia e Cina, Corea del Nord e Zimbabwe, Mali e Bielorussia, Azerbaigian e Nicaragua condividono l'interesse comune a contrapporsi all'ordine liberale. In particolare, nel primo capitolo si esamina l'involuzione a cui si è assistito in Russia dopo il crollo dell'Unione Sovietica, criticando l'opinione, sostenuta in passato soprattutto dalle classi dirigenti tedesche, secondo la quale la liberalizzazione dei commerci avrebbe condotto naturalmente anche alla trasformazione in senso democratico del sistema politico russo (la teoria del *Wandel durch Handel*). Nel secondo capitolo si prende in

NOTE BIBLIOGRAFICHE

considerazione la dimensione cleptocratica dei regimi autoritari, che si alimentano grazie a vaste reti di corruzione. In questa prospettiva, sono esaminati i casi del Venezuela di Chavez e di Maduro e lo Zimbabwe. Nel terzo capitolo l'analisi si sposta sugli ingenti investimenti russi e cinesi tanto nell'intelligenza artificiale, funzionale a rafforzare il controllo della società, quanto nella disinformazione, utilizzata non solo per presentare una realtà distorta ai propri cittadini, ma anche per avvelenare il dibattito pubblico e le elezioni nei Paesi democratici. Nel quarto capitolo si descrivono gli sforzi russi e cinesi tesi a indebolire l'ordine internazionale fondato sul rispetto dei diritti umani. Nel quinto capitolo si illustrano i metodi utilizzati dai regimi autoritari per screditare e diffamare le opposizioni. Il volume si conclude osservando che le democrazie dovrebbero adottare una serie di misure per indebolire i regimi autocratici, come controllare o impedire gli investimenti compiuti da oligarchi di Paesi autoritari e indebolire la propaganda antidemocratica. (g.m.)

MARIA BIANCA ARMIENTO, *Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale. Strumenti, principi e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 364, ISBN: 9791223500873.

Nel libro si indagano gli usi dell'intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni italiane. Il volume si articola in undici capitoli. Nel primo, di carattere introduttivo, si illustrano le ragioni di uno studio dedicato alle prospettive e alle sfide dell'intelligenza artificiale per l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione. I capitoli dal secondo al sesto trattano l'impiego dell'intelligenza artificiale a livello settoriale. Si indaga così l'utilizzo dell'intelligenza artificiale in vari ambiti e per differenti funzioni: dalla sicurezza pubblica al procedimento tributario, dai controlli doganali a quelli sulla sicurezza alimentare, dalla sanità al reclutamento del personale, dalla vigilanza e dalla regolazione dei mercati finanziari ai contratti pubblici. Alla luce dell'analisi compiuta per settori, i capitoli dal settimo al decimo sono dedicati all'esame delle nuove garanzie e dei problemi aperti, con particolare riferimento alla trasparenza algoritmica, al divieto di discriminazioni da parte degli algoritmi e alla necessità della sorveglianza umana, nonché alla tutela giurisdizionale avverso le decisioni algoritmiche. Nell'ultimo capitolo vi sono osservazioni conclusive di sintesi. (g.m.)

556

GIOVANNI BOTTO, *La tutela della fauna selvatica tra ambientalismo, "animalismo" e principio di responsabilità intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2024, 225, ISBN: 9791221107395.

Il volume è un'analisi della tutela amministrativa della fauna selvatica e si articola in cinque capitoli. Nel primo si esaminano le forme di tutela della fauna nel prisma dell'ambientalismo e dello sviluppo sostenibile, con particolare attenzione al modello delle aree naturali protette di cui alla l. n. 394/1991 e alla regolamentazione delle attività venatorie. Nel secondo capitolo, il tema è declinato nella prospettiva del principio di responsabilità intergenerazionale introdotto dalla legge costituzionale n. 1/2022, che ha modificato l'art. 9 Cost. Si ricostruiscono l'iter della riforma e i suoi contenuti essenziali. Ci si interroga sulla portata della revisione costituzionale, anche in relazione alla tutela della biodiversità e alla costituzionalizzazione di un «principio animalista». Il terzo capitolo è dedicato all'analisi di casi giurisprudenziali dai quali si ritiene emergere un «interesse animale». Si descrivono, così, le vicende dell'orso M57 e dell'orsa JJ4, nonché quelle concernenti la tutela e la gestione dei lupi. Nel quarto capitolo si adotta una prospettiva comparata, prendendo in considerazione l'afferma-

zione del principio animalista in altri ordinamenti europei ed extraeuropei. Nel quinto e ultimo capitolo vi sono riflessioni conclusive e *de iure condendo*. (g.m.)

EUGENIO BRUTI LIBERATI, MAURIZIO CAFAGNO, LUIGI PISCITELLI, MARGHERITA RAMAJOLI e MARIO SICA (a cura di), *Il diritto amministrativo tra ordine sistematico e realtà economico-sociale. Scritti in ricordo di Giuseppe Pericu*, Torino, Giappichelli, 2024, 135, ISBN: 9791221105933.

Nel volume sono raccolte le relazioni svolte al Convegno in ricordo di Giuseppe Pericu tenutosi il 16 febbraio 2023 all'Università di Milano Statale. Margherita Ramajoli ricorda il magistero di Pericu, richiamando i principali scritti dell'autore e rievocandone l'esperienza istituzionale e politica. Anche Daria de Pretis si sofferma sulla poliedricità della figura di Pericu, teorico rigoroso, ma sempre attento ai problemi concreti del diritto amministrativo, come dimostrano l'attività professionale e quella parlamentare e da sindaco di Genova. Fabio Alberto Roversi Monaco offre un ricordo più personale, rievocando l'amicizia stretta con Pericu in occasione del concorso a cattedra vinto nel 1971 da Pericu, Roversi Monaco e Fabio Merusi. Quest'ultimo esamina gli scritti di Pericu in tema di attribuzione al giudice amministrativo della cognizione della responsabilità per danni della pubblica amministrazione in caso di violazione degli interessi legittimi. Eugenio Bruti Liberati ripercorre la riflessione dell'autore sugli accordi pubblicistici. Maurizio Cafagno delinea il pensiero di Pericu sulla protezione e sulla tutela dell'ambiente. Roberto Cavallo Perin ricostruisce la nozione di sovvenzione amministrativa enucleata da Pericu nella sua monografia, soffermandosi sulla distinzione tra sovvenzione, concessione, accertamento, abilitazione e atto di liberalità di diritto privato. Marcello Clarich sottolinea l'interesse di Pericu per la declinazione del principio di uguaglianza nel diritto amministrativo, con particolare riferimento alla partecipazione al procedimento. Erminio Ferrari riflette sugli scritti di Pericu in tema di autonomie territoriali e, specialmente, di statuti regionali e di pianificazione territoriale. Guido Greco esamina l'opinione di Pericu sulle attività di diritto privato della pubblica amministrazione e sui contratti a evidenza pubblica. Giuseppe Morbidelli concentra l'attenzione sui numerosi contributi offerti da Pericu nell'ambito dell'urbanistica e dello sviluppo del territorio. Giulio Napolitano si sofferma sugli scritti di Pericu in tema di diritto pubblico dell'economia, dalle riflessioni sulle sovvenzioni amministrative a quelle in materia di servizi pubblici e di autorità amministrative indipendenti. La relazione di Aldo Travi è dedicata a inquadrare gli scritti di Pericu sul procedimento e sul processo, con particolare attenzione alla partecipazione ai procedimenti generali e al ruolo svolto dai cittadini. Francesca Trimarchi Banfi offre una disamina delle posizioni dell'autore sulle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. Le conclusioni sono affidate a Giuliano Amato, che ricorda la comune esperienza accademica e politica vissuta con Pericu. (g.m.)

557

CLAUDIA MORGANA CASCIONE, GIORGIO GIANNONE CODIGLIONE e PAOLO PARDOLESI (a cura di), *Public and private in contemporary societies*, Roma, Roma TrE-Press, 2024, 731, ISBN: 9791259773937.

Il volume, introdotto da Salvatore Sica, si compone di quattro parti. Nella prima, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi analizza l'uso degli algoritmi nelle decisioni amministrative e politiche. Roberto Caso indaga il ruolo della proprietà intellettuale nelle politiche dell'UE su

NOTE BIBLIOGRAFICHE

ricerca e innovazione. Roberto D'Orazio approfondisce la tensione tra pubblicità degli atti parlamentari e diritto all'oblio. Maria Dicosola esplora le dinamiche della libertà di espressione *online* e il ruolo dei *provider* digitali. Laura Fabiano studia le esperienze internazionali di voto elettronico. Isabella Ferrari riflette sulle implicazioni giuridiche della creazione di opere generate dall'intelligenza artificiale. Federico Pernazza scrive in chiave comparata della transizione dal sistema di *credit rating* al *rating* ESG. Yulia Razmetaeva descrive l'impatto di algoritmi privati nella sfera pubblica. Nella seconda parte, Valentina Barela si interroga sul potere decisionale e sugli interessi dominanti nella *governance* spaziale. Cristina Costantini approfondisce l'impatto delle trasformazioni ambientali e tecnologiche sul diritto. Maria Rosaria Ferrarese tratta il ruolo delle società di consulenza nella gestione delle politiche pubbliche. Giovanni Marini riflette sulla dicotomia pubblico-privato. Gabriella Mazzei analizza il rapporto tra *open data* e proprietà intellettuale. Angioletta Sperti propone riflessioni sull'impatto dei *social* e delle dirette *streaming* sulla percezione e il funzionamento delle Corti costituzionali. Bruno Tassone prende in esame l'intelligenza artificiale, la soggettività giuridica e la personalità elettronica. Nella terza parte, Valentina Vincenza Cuocci approfondisce il ruolo dei *SDM Agreements* nel proteggere i soggetti vulnerabili nell'ambiente digitale. Michaela Giorgianni ragiona su come il concetto di sostenibilità stia ridefinendo la struttura e la funzione dei contratti. Silvia Niccolai propone un'analisi della distinzione tra pubblico e privato attraverso la prospettiva del pensiero femminista. Sara Rigazio esamina l'uso delle applicazioni di tracciamento dei minori. Giuseppe Rossi studia la crescente sovrapposizione tra il diritto d'autore e la regolamentazione dei mercati dei media. Gert Straetmans e Jasper Vereecken approfondiscono i recenti sviluppi nell'*enforcement* del diritto dei consumatori nell'UE. Noah Vardi analizza le implicazioni dell'introduzione dell'euro digitale. Nell'ultima parte, Giuseppe Bellantuono esamina il potenziale dell'idrogeno come risorsa per lo sviluppo del Sud globale. Aldo Berlinguer esplora le vicende normative delle ZES. Carlo Cosentino indaga il fenomeno del *greenwashing*. Emanuele Dagnino approfondisce l'impatto dell'uso degli algoritmi nei sistemi di valutazione del lavoro. Alfredo Ferrante scrive dell'efficacia delle etichette ambientali nel settore alimentare. Roberta Peleggi propone una riflessione sulle misure di contrasto al reclutamento illecito di manodopera nel settore agricolo. Domitilla Vanni esamina il tema della responsabilità civile degli Stati in caso di disastri ambientali. Il volume si presenta come una collettanea stimolante ed estremamente attuale, capace di offrire una copertura ampia e comparata delle principali aree in cui il tradizionale binomio pubblico-privato viene sollecitato dalle recenti trasformazioni sociali, tecnologiche e normative. La pluralità delle analisi proposte, pur rendendo in certi casi meno immediata la percezione della coesione complessiva dell'opera, rappresenta indubbiamente uno dei suoi punti di forza. Ciò posto, il volume costituisce un'importante occasione di riflessione multidisciplinare, utile a tracciare un quadro articolato delle tensioni e delle intersezioni tra pubblico e privato nella società contemporanea. (c.f.)

558

VALENTINA CIACCIO, *Il diritto alla previdenza nella prospettiva costituzionale*, Torino, Giapichelli, 2024, 288, ISBN: 9791221108859.

Valentina Ciaccio esamina il tema del diritto alla previdenza in una prospettiva costituzionale, ricostruendone l'evoluzione storica, i fondamenti normativi e le implicazioni sistematiche, alla luce dei principi di eguaglianza sostanziale e solidarietà. L'opera si articola in quattro capitoli. Nel primo capitolo si ripercorrono le origini del sistema previdenziale, con particolare attenzione al suo sviluppo nel contesto pre-repubblicano. Si prendono in consi-

derazione le prime forme di tutela sociale del XIX secolo, come le opere pie e le società di mutuo soccorso, e la legislazione previdenziale nello Stato liberale e in quello fascista. L'autrice analizza altresì le influenze provenienti da ordinamenti esteri, quali il *New Deal* statunitense e il modello Beveridge di matrice anglosassone, nonché il passaggio dalla regolazione legislativa a quella costituzionale, soprattutto con riferimento all'articolo 38 della Costituzione e al dibattito svoltosi in sede di Assemblea costituente. Nel secondo capitolo si ricostruisce la previdenza obbligatoria come strumento di attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, sancito dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione. L'indagine si incentra sulla struttura dell'articolo 38, sull'effettività dei suoi precetti e sulle questioni interpretative legate all'espressione «mezzi adeguati alle esigenze di vita». Sono oggetto di approfondimento i rapporti tra il diritto alla previdenza e altri diritti costituzionali, le dinamiche relative alla perequazione automatica e il ruolo della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo nella definizione del contenuto della prestazione adeguata. Il terzo capitolo è dedicato al principio di solidarietà in ambito previdenziale. Si distinguono le diverse declinazioni del principio di solidarietà, quali quella intergenerazionale, quella endocategoriale e quella generale, e ne viene ricostruita l'evoluzione sotto il profilo normativo e giurisprudenziale. Ampio spazio è riservato alla disciplina del sistema previdenziale dei liberi professionisti, ai contributi integrativi e di maternità e ai meccanismi di redistribuzione interna alle categorie di appartenenza. Si analizza la giurisprudenza costituzionale in materia di prelievi di solidarietà applicati ai trattamenti pensionistici finanziariamente più consistenti, con particolare riferimento alla sentenza n. 173 del 2016 e alle successive pronunce. Nel quarto capitolo si riflette sulla previdenza integrativa e complementare, ponendo l'attenzione sul principio di autoreponsabilità del lavoratore e sulle forme di tutela volontarie. Si descrivono le principali riforme legislative che hanno favorito il ricorso alla previdenza privata, le implicazioni costituzionali della transizione da un sistema pubblico universale a un modello integrato da strumenti individuali, e il ruolo dell'Unione europea nella promozione di tali forme di protezione. Si esaminano, inoltre, le conseguenze connesse all'eventuale insufficienza della tutela previdenziale pubblica in relazione ai mutamenti del mercato del lavoro. (*d.a.*)

MARTINA DEL PRIORE (a cura di), *Il diritto alla fede oltre le sbarre. Articolazioni di un diritto fondamentale nelle strutture carcerarie italiane*, Modena, Mucchi, 2024, 169, ISBN: 9791281716254.

Il volume comprende una serie di scritti che esplorano il tema della libertà religiosa dei soggetti sottoposti a misure detentive e rientra nell'ambito del progetto di avvio alla ricerca intitolato «Libertà religiosa e condizione detentiva: articolazioni di un diritto fondamentale nelle strutture carcerarie italiane nel contesto di una società multiculturale e multireligiosa». L'opera, dopo una presentazione di Beatrice Serra che illustra i temi trattati, si compone di sei contributi. Martina Del Priore, nel primo capitolo, esamina come viene tutelato e disciplinato il diritto alla fede religiosa dei soggetti reclusi all'interno degli istituti penitenziari, con particolare attenzione alle forme di attuazione della libertà religiosa per coloro che sono sottoposti ai regimi penitenziari speciali. Arianna Colonna, nel secondo capitolo, analizza le diverse declinazioni del rapporto tra religione e carcere nel corso di tre periodi storici. Il primo, compreso tra il XVII e il XVIII secolo, in cui la religione ha influenzato le istituzioni penitenziarie ed è nata la scienza penitenziaria; il secondo, che abbraccia l'età liberale e quella fascista, durante il quale la religione ha rappresentato lo strumento di correzione dei detenuti e in cui si è assistito all'istituzionalizzazione della figura del cappellano. L'ultimo periodo, dal

NOTE BIBLIOGRAFICHE

1975 ad oggi, nel quale la religione è diritto ed elemento di trattamento dei soggetti detenuti. Nel terzo capitolo, Luca Mariani riflette sul ruolo della religione nella rieducazione del detenuto, ponendo attenzione alla funzione del cappellano interno agli istituti di pena e proponendo di superare la concezione confessionale del percorso rieducativo in favore di una lettura laica. Nel quarto capitolo, Elisabetta Cannas mette in luce, attraverso un approccio etnoclinico, l'importanza della libertà religiosa non solo come diritto fondamentale, ma anche quale strumento di salvaguardia della salute psicologica del detenuto. Federico Chiarucci, nel quinto capitolo, illustra le molteplici misure alternative alla detenzione e analizza l'esercizio della libertà religiosa dei soggetti sottoposti a tali misure. Nel sesto e ultimo capitolo, Nùria Reguart-Segarra approfondisce il quadro normativo relativo al diritto a ricevere assistenza religiosa negli istituti penitenziari spagnoli e nei centri di detenzione degli stranieri, valutandone le carenze e proponendo soluzioni pratiche di miglioramento. (*g.c.*)

IEVA DEVIATNIKOVAITÉ (a cura di), *Comparative Administrative Law. Perspectives from Central and Eastern Europe*, Londra, Routledge, 2024, 270, ISBN: 9781032592909.

Il diritto amministrativo dell'Europa centrale e orientale, nonostante l'opera di giuristi come il polacco Antoni Okolski, cui si deve la definizione, nel 1880, di diritto amministrativo come «l'insieme di atti attraverso i quali lo Stato crea le condizioni per lo sviluppo di una società», è a lungo rimasto ai margini dei più recenti studi comparatistici in materia, al contrario del diritto amministrativo dell'Europa occidentale. Il presente volume cerca di colmare tale vuoto, mostrando come l'esperienza sviluppata negli anni dai Paesi appartenenti a quest'area geografica non sia di scarso rilievo, potendo al contrario risultare particolarmente utile anche a rintracciare possibili parallelismi tra lo sviluppo del diritto amministrativo e le vicende storiche che hanno interessato i sette Stati oggetto della trattazione — ossia Repubblica Ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Ucraina —, tra loro talvolta accomunati dall'appartenenza all'Unione Sovietica oppure ad altre entità quali ad esempio l'Impero austro-ungarico oppure la Confederazione polacco-lituana. Mediante una trattazione divisa in sette capitoli, ognuno dedicato ad un Paese, i vari autori non solo danno conto del contesto storico e di aspetti di primaria importanza quali l'organizzazione della pubblica amministrazione, la disciplina del procedimento amministrativo e il controllo giurisdizionale sull'attività amministrativa, ma approfondiscono anche l'impatto del diritto di matrice unionale sul diritto amministrativo nazionale, ponendo in luce le sfide che attendono quest'ultimo nell'immediato futuro. (*l.b.*)

AUGUSTO DI CAGNO, *Contributo allo studio del potere di convalida*, Torino, Giappichelli, 2024, 320, ISBN: 9791221110838.

Il volume è un'analisi approfondita della convalida, intesa come potere di riesame in grado di rimuovere le cause di illegittimità di un precedente provvedimento, sanandone così i vizi e consolidandone gli effetti. Il libro si divide in tre capitoli. Nel primo si indagano profili introduttivi, con particolare riferimento alla riforma del 2005 e all'esame del fondamento del potere di convalida potere, anche alle luce delle principali opinioni della scienza giuridica amministrativistica. Il secondo capitolo è dedicato all'individuazione dei caratteri propri della convalida. L'autore distingue la convalida dall'annullamento d'ufficio e la definisce come

conferma mista a sanatoria. Nel terzo capitolo si chiariscono alcuni aspetti della convalida. In particolare, si esamina la possibilità della convalida del silenzio e degli accordi, dell'atto non annullabile ai sensi dell'art. 21 *octies* della legge sul procedimento amministrativo, nonché dell'atto viziato da eccesso di potere, dalla violazione delle norme in tema di partecipazione e dall'inosservanza dell'obbligo di motivazione. (g.m.)

MARCO DORIA, FILIPPO PIZZOLATO e ADRIANA VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, il Mulino, 2024, 307, ISBN: 9788815389145.

Il volume si compone di un'introduzione e dodici capitoli suddivisi in quattro parti. Come indicato nell'introduzione di Marco Doria, Filippo Pizzolato e Adriana Vigneri, il libro è frutto del lavoro di un gruppo di studiosi che approfondiscono il tema delle città italiane contemporanee, con attenzione a quelle di più grandi dimensioni. La parte prima, «Il "secolo delle città"», raccoglie quattro saggi. Filippo Pizzolato e Paolo Costa, nel primo capitolo, riflettono sul protagonismo delle città e sui limiti che esse incontrano. D'Maris Coffman e Zhifu Mi, nel secondo capitolo, esaminano il ruolo delle città come motore dello sviluppo sostenibile. Agostino Petrillo, nel terzo capitolo, si concentra sul fenomeno della crisi urbana, evidenziando l'aumento di diseguaglianze, finanziarizzazione e rischio di perdita di urbanità. Gabriele Pasqui, nel quarto capitolo, approfondisce il rapporto tra città e sviluppo, con attenzione alle dimensioni di sostenibilità sociale e ambientale. La parte seconda del libro, «Le città in trasformazione», si apre con il quinto capitolo, in cui Adriana Vigneri delinea il diritto delle città metropolitane nel contesto della trasformazione urbana, esaminandone l'introduzione nell'ordinamento, i limiti e le possibili riforme. Marco Doria e Marco Sanguineri, nel sesto capitolo, studiano le città portuali italiane, con particolare attenzione a Genova. Trattano inoltre l'innovazione tecnologica e la transizione ecologica. Nel settimo capitolo, Massimiliano Agovino, Aniello Ferraro e Antonio Garofalo ripercorrono le vicende del porto di Napoli, dalla fondazione a oggi, soffermandosi sulle interrelazioni tra porto e città e sugli sviluppi futuri del porto. Tommaso Bonetti, nell'ottavo capitolo, analizza la Città Metropolitana di Bologna da una prospettiva giuridica, concentrandosi su pianificazione territoriale e sulla mobilità sostenibile. La parte terza dell'opera, dedicata al PNRR, inizia con il nono capitolo di Claudia Tubertini, che esamina il coinvolgimento delle città nella realizzazione del PNRR e riflette sulla coerenza del Piano rispetto all'evoluzione del ruolo della città. Carmela Chiaperini e Gianfranco Viesti, nel decimo capitolo, analizzano alcune misure previste dal PNRR di maggior impatto per le città, valutandone valore e interventi che comportano. La parte quarta del volume, «Profili istituzionali delle trasformazioni degli enti locali e prospettive di riforma», si apre con l'undicesimo capitolo, in cui Marzia De Donno approfondisce le teorie sulla giustizia spaziale, i problemi che influenzano la lettura negativa dei territori e su come le autonomie locali possano evolversi. Nel dodicesimo capitolo, Giovanni Comazzetto e Andrea Michieli approfondiscono la transizione digitale nel contesto della *smart city*. (g.c.)

NOTE BIBLIOGRAFICHE

GABRIELE FRANZA e CHIARA BERGONZINI (a cura di), *Corte costituzionale e lavoro. Interessi e tecniche decisorie nella disciplina del licenziamento*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 214, ISBN: 9791223501177.

Nel volume curato da Gabriele Franza e Chiara Bergonzini si propone una riflessione scientifica interdisciplinare sul tema dei licenziamenti, incrociando la prospettiva giuslavoristica e quella costituzionalistica. L'oggetto intorno al quale si muovono, quindi, i sette contributi del volume è quello della disciplina dei licenziamenti nella prospettiva dell'intervento pubblico, che a sua volta si lega al tema retributivo sotto il profilo della prescrizione dei crediti retributivi. I contributi, inoltre, mirano a svolgere una completa ricognizione degli interessi sottesi non solo alla disciplina legislativa, ma anche alle decisioni della Corte costituzionale, nella triplice prospettiva della tutela dei diritti, della sostenibilità del sistema produttivo e degli equilibri di finanza pubblica. Nel primo contributo, Chiara Bergonzini affronta l'evoluzione della topografia del bilanciamento tra la libertà del datore di lavoro di gestire la propria impresa e il diritto del lavoratore di conservare il posto di lavoro, esaminando una serie di sentenze della Corte costituzionale, temporalmente collocate tra il 2018 e il 2024. Rileva che potrebbe aggiungersi un terzo ago della bilancia, quello della piena occupazione, aggiungendosi a quelli già menzionati. Camilla Buzzacchi analizza poi la relazione tra la giurisprudenza costituzionale e le spese per i diritti dei lavoratori, domandandosi se le scelte dei decisori politici, regionali e nazionale, volte a contenere e minimizzare le politiche per i lavoratori siano compatibili con il quadro costituzionale. Giacomo Menegus esamina le conseguenze prodotte dalle diverse decisioni della giurisprudenza costituzionale sul complessivo sistema di tutela avverso i licenziamenti illegittimi, guardando attraverso la diversa lente delle tecniche decisorie impiegate dalla Corte e degli strumenti di cui la stessa dispone nel giudizio di legittimità costituzionale per pronunciarsi sulle questioni sottoposte al suo scrutinio. Gabriele Franza conduce una riflessione sulle tendenze fisiologiche e patologiche che investono l'ordinamento costituzionale in materia di licenziamenti. Ritiene, infatti, fisiologico che l'istituzione preposta al controllo dell'esercizio della discrezionalità legislativa venga investita di tali questioni, mentre ritiene patologico che la Corte costituzionale finisca per riscrivere l'intero apparato normativo che governa quella materia, tanto per l'incapacità del decisore politico di adottare provvedimenti che soddisfino i principi di uguaglianza e ragionevolezza, quanto per la sua successiva inerzia rispetto ai moniti della stessa Corte. Matilde D'Ottavio analizza, attraverso una ricerca realizzata su un'ampia gamma di contratti collettivi, la capacità delle parti sociali di intercettare le specificità proprie di ogni categoria e di tipizzare le condotte illecite addebitabili al lavoratore, soprattutto rispetto all'adozione di sanzioni disciplinari di carattere conservativo. Alessandro Giuliani esamina poi il tema dei licenziamenti illegittimi nelle piccole imprese, approfondendo la genesi e lo sviluppo della disciplina speciale, dettata dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966 e dall'art. 9, comma 1, del d.lg. n. 23 del 2015. Pietro Pozzaglia, infine, si sofferma sul tema relativo alle conseguenze previdenziali per la ricostituzione *ex tunc* del rapporto di lavoro conseguente a reintegrazione e sull'interferenza di queste con gli istituti a garanzia del reddito fruiti dal lavoratore in corso di licenziamento. (a.m.)

TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Il trono dei Cesari. La sfida costituzionale del premierato*, Modena, Mucchi, 2024, 76, ISBN: 9791281716353.

Nel volume l'autore si interroga su quale forma di governo consenta all'Italia una maggiore stabilità. Partendo dalla premessa per cui ai fini di una razionalizzazione del sistema politico e istituzionale è essenziale il funzionamento dei partiti politici e del sistema elettorale, si propone innanzitutto una diversa classificazione delle forme di governo, distinguendo tra quelle a legittimazione diretta e indiretta, a seconda del ruolo riconosciuto al corpo elettorale. Inoltre, si chiarisce che nelle democrazie liberali della seconda metà del ventesimo secolo i poteri dello Stato non sono più solo i tre tradizionali e che il potere esecutivo, in questa prospettiva, si è ampliato al punto tale da divenire «vero motore dell'ordinamento» (p. 29). Nella ricerca di un equilibrio tra rappresentanza e governabilità occorre poi tenere conto della necessità di una regolamentazione giuridica dei partiti, che li renda più trasparenti e democratici al loro interno, e di una disciplina delle *lobbies*, per coniugare la rappresentanza parlamentare con quella degli interessi. Si illustrano le coordinate essenziali del premierato britannico, chiarendo che il forte vincolo tra elettore ed eletto si traduce nel fatto che la maggioranza parlamentare debba vigilare sull'attuazione del programma elettorale da parte del governo. L'autore si sofferma poi sulla proposta di riforma costituzionale del premierato in Italia. In particolare, osserva che dell'elezione diretta del primo ministro si è ampiamente discusso in sede scientifica, fin dalla proposta avanzata in Francia nel 1961 dal *club Jaen Moulin*, su impulso di Maurice Duverger, e dal dibattito tra costituzionalisti italiani del 1973. Per quanto attiene alla legge elettorale, Frosini ritiene che questa vada scritta solo dopo l'eventuale approvazione della riforma, purché assicurati la maggioranza parlamentare al Presidente del Consiglio eletto, per evitare il «rischio Israele», rappresentato dall'elezione diretta del primo ministro e da una legge proporzionale per l'elezione del Parlamento. In tema, si propone di adottare la precedente legge elettorale del *Mattarellum* rivisitata e aggiornata. Infine, l'autore dimostra quanto il premierato, con la garanzia della governabilità, possa contribuire allo sviluppo economico nazionale. (*g.m.*)

TOM GINSBURG, AZIZ Z. HUQ e TARUN KHAITAN (a cura di), *The Entrenchment of Democracy. The Comparative Constitutional Design of Elections, Parties and Voting*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024, 284, ISBN: 9781009447737.

Nel volume si esamina la configurazione a livello costituzionale dei partiti e delle elezioni politiche all'interno di diversi ordinamenti. Attraverso un'indagine multidisciplinare gli autori propongono di dare risposta ad alcuni interrogativi che sembrano accomunare l'esperienza di moltissime democrazie moderne, come, ad esempio, se e quali caratteristiche delle elezioni e dei sistemi partitici debbano essere indicate all'interno delle Carte costituzionali. L'opera si compone di tredici contributi, cui si aggiunge l'introduzione di Tom Ginsburg, Aziz Z. Huq e Tarunabh Khaitan, ed è divisa in tre parti. La prima parte, dal titolo *Understanding the crisis*, si compone di due contributi. Il primo, di Samuel Issacharoff e Richard H. Pildes, *Majoritarianism and Minoritarianism in the Law of Democracy*, propone una riflessione sulla teoria costituzionale in generale, mostrando le ragioni alla base del fenomeno della c.d. «tirannia della minoranza sulla maggioranza», che rappresenta una minaccia centrale alla legittimità democratica. Il secondo, di Rosalind Dixon e David Landau, *Constitutions and Abusive Electoral Regulation*, esamina come molte norme e pratiche pro-democratiche possano essere

NOTE BIBLIOGRAFICHE

riutilizzate per minare la democrazia. La seconda parte, dal titolo *Constitutionalization*, si apre con le riflessioni di Tarunabh Khaitan in *Political Parties in Constitutional Theory*: dopo avere esaminato le caratteristiche auspicabili di un sistema elettorale, si propongono quattro principi cardine di progettazione costituzionale, ossia la massima autonomia concessa ai partiti, la creazione di un sistema di partiti che rappresenti i principali gruppi di elettori, la separazione dei partiti dallo Stato e la lotta alla faziosità dei partiti. La trattazione prosegue con *The Constitutionalization of Parties and Politics*, di Tom Ginsburg e Mila Versteeg, che documentano, tramite analisi statistiche, un massiccio aumento nel corso del ventesimo secolo delle disposizioni costituzionali volte a regolamentare le elezioni, il diritto di voto e la struttura dei partiti, insieme agli istituti di democrazia diretta, dimostrando grazie a due recenti casi di studio in Kenya e Thailandia come la costituzionalizzazione possa essere in realtà un'arma a doppio taglio. Il volume passa poi a una serie di approfondimenti su alcuni strumenti legali o costituzionali per salvaguardare la stabilità democratica. Adem Kassie Abebe, in *Tackling Winner-Takes-All Politics in Africa: Inclusive Governance through Constitutional Empowerment of Opposition Parties*, analizza gli approcci del continente africano alla regolamentazione dei sistemi elettorali e dei partiti politici, soffermandosi sul ruolo centrale dei partiti di opposizione. Nel capitolo *Parties versus Democracy: Addressing Today's Political Party Threats to Democratic Rule*, Tom Gerald Daly e Brian Christopher Jones si soffermano sulle minacce alla democrazia, analizzando come, sebbene i partiti politici siano fondamentali per la sovranità popolare, la loro influenza possa facilmente rappresentare un pericolo per l'intero sistema. La sezione si conclude poi con una domanda, *What Is the Value of a Constitutionalized Right to Vote?*, cui tenta di dare risposta Yasmin Dawood, dimostrando come il diritto di voto rappresenti un diritto multidimensionale e complesso, nonché un elemento centrale per tutte le democrazie. La terza e ultima parte del volume, denominata *Specific Institutions*, si apre con il contributo *Democratic Design and the Twin Contemporary Challenges of Fragmented and Unduly Concentrated Political Power*, in cui Stephen Gardbaum indaga le caratteristiche principali delle forme di governo presidenziale, semipresidenziale e parlamentare, evidenziando alcune delle patologie che colpiscono oggi i governi contemporanei. Per quanto riguarda le istituzioni utilizzate per salvaguardare la qualità del processo democratico, Aziz Z. Huq, nel contributo *Courts as Constitutional Rule-Makers for Elections and Parties: Some Comparative Evidence*, esamina il ruolo che i tribunali, specialmente le giurisdizioni superiori, possono svolgere nel mantenere o minare il carattere democratico di un governo. Segue il lavoro di Elizabeth H. Reese su *The Durability and Dynamism of American Indian Constitutional Reform*, che offre interessanti casi di studio delle nazioni tribali nativo-americane. Silvia Suteu, nel suo *Eternity Clauses and Electoral Democracy*, riflette sul ruolo dei principi fondamentali e immodificabili delle costituzioni e sulla complessa relazione tra tali principi e la democrazia elettorale, esaminando la messa al bando dei partiti (come, ad esempio, quelli antidemocratici in Germania o quelli religiosi e separatisti in Turchia) e la protezione dei mandati parlamentari. Infine, in *Monarchy and Democracy in Modern Malaysia*, Yvonne Tew si concentra sui rapporti tra la Corona e il governo della Malesia, approfondendo il ruolo centrale che la monarchia ha ricoperto in determinati momenti storici nel sostenere o minare la struttura democratica e la formazione del governo. (l.m.)

564

ANNA GIURICKOVIC DATO, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, Torino, Giappichelli, 2024, 304, ISBN: 9791221107548.

Il volume è un approfondimento di temi e questioni concernenti il coordinamento

amministrativo. Il primo capitolo è dedicato alla ricostruzione della nozione di coordinamento anche in prospettiva storica, dall'affermazione dello Stato pluriclasse e del pluralismo degli interessi al regionalismo, fino agli anni più recenti. Nel capitolo secondo si individuano le diverse forme di coordinamento amministrativo. In particolare, si distingue il coordinamento organizzativo da quello dell'azione amministrativa. Per quanto riguarda il primo, si descrive il coordinamento che si realizza nelle relazioni interorganiche (nell'apparato statale centrale, ossia nei ministeri e nella Presidenza del Consiglio, e in quello periferico, cioè nelle prefetture) e in quelle intersoggettive, specialmente tra lo Stato e le regioni. Per quanto attiene al secondo, si ricostruisce il coordinamento procedimentale, con particolare riferimento alla conferenza di servizi e alle recenti novità normative introdotte in tema dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), e agli accordi tra pubbliche amministrazioni. Nel terzo capitolo si illustra la tendenza della «fuga dal coordinamento», dovuta alla trasformazione del procedimento da sede di coordinamento a strumento di alterazione delle competenze, all'accentramento dei poteri durante la pandemia e al ruolo propulsivo assunto dal governo e dalla Presidenza del Consiglio nell'attuazione del PNRR. (g.m.)

KATARZYNA GROMEK-BROC e ALESSIA MONICA (a cura di), *Quo vadis ius publicum europaeum? Liber Amicorum in onore del Professor Jacques Ziller*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 200, ISBN: 9791259768865.

Il volume costituisce un tributo alla carriera di Jacques Ziller, già ordinario dell'Università di Pavia, per il suo contributo al diritto pubblico europeo. Il libro, la cui prefazione è affidata ad Antonio Tizzano, già Avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea, contiene contributi di studiosi del diritto sui temi più attuali e cruciali e sulle sfide contemporanee affrontate dal diritto pubblico europeo. L'opera si apre con una nota personale di Fabio Rugge, rettore dell'Università di Pavia, che mette in luce l'impegno intellettuale e la passione civile che hanno caratterizzato il percorso professionale di Ziller. Segue l'analisi di Bruno De Witte sull'ascesa e sulle possibili difficoltà dell'integrazione differenziata nell'Unione europea, un tema centrale nel dibattito sull'evoluzione istituzionale dell'Unione. Roberto Mastroianni e Claudia Cinnirella approfondiscono l'applicazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, con particolare attenzione alla giurisprudenza del Tribunale dell'Unione europea, mentre Mario P. Chiti illustra il *Single Rulebook* per il settore bancario europeo, un originale modello regolatorio che sta ridefinendo il panorama normativo in un settore chiave. Kari-Peter Sommermann affronta il tema della protezione del clima come forza propulsiva per l'innovazione giuridica, mostrando come le sfide ambientali stiano stimolando nuove prospettive legali. Guido Greco propone una riflessione sugli appalti pubblici delle amministrazioni dell'Unione e analizza la proposta di riforma ReNEUAL volta a una gestione più efficiente e trasparente. Patrick Birkinshaw esplora il ruolo dei giudici nel contesto del ritorno alla «vecchia Costituzione», analizzando la questione da una prospettiva sia storica sia contemporanea. Wojciech Sadurski esamina il tema delle tensioni costituzionali negli Stati membri dell'UE, interrogandosi su come la coesione possa essere mantenuta in un contesto così frammentato, mentre Katarzyna Gromek-Broc si concentra sulla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 giugno 2023, che rappresenta un nuovo capitolo nella «saga polacca» sullo Stato di diritto. Infine, Giovanni Cordini conclude con una riflessione sul sistema universitario, analizzandone i principi, le tradizioni, l'autonomia e i vincoli, e offrendo uno sguardo critico ma costruttivo sul futuro delle istituzioni accademiche. (r.m.)

NOTE BIBLIOGRAFICHE

HERWIG C.H. HOFMANN e FELIX PFLÜCKE (a cura di), *Governance of Automated Decision-Making and EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2024, 316, ISBN: 9780198919544.

Nel volume curato da Herwig C.H. Hofmann e Felix Pflücke sono raccolti undici contributi che esplorano la compatibilità dell'utilizzo del c.d. *automated decision-making* (ADM) con il quadro giuridico sovranazionale. Herwig C.H. Hofmann considera, nel primo capitolo, i diritti e le garanzie procedurali riconosciuti ai privati in virtù del diritto dell'Unione europea, ogniqualvolta l'amministrazione sovranazionale faccia ricorso all'ADM. Successivamente, nel secondo capitolo, si concentra sull'*accountability* dell'ADM, che deve essere assicurata attraverso sia la delega legislativa, con cui si conferisce all'amministrazione l'utilizzo dell'ADM (c.d. *cyber-delegation*), sia il bilanciamento con i diritti fondamentali compiuto in sede giurisdizionale. Oriol Mir esamina il procedimento amministrativo, che è considerato centrale per garantire uno sviluppo adeguato dell'automazione digitale, in base al modulo procedimentale in cui se ne fa ricorso, e in relazione agli atti amministrativi, generali o puntuali, da emanare. Jens-Peter Schneider, Kester Siegrist e Simon Oles descrivono, nell'ottica della *collaborative governance* del pubblico con il privato, l'esternalizzazione di poteri pubblici tramite la *content moderation* dei *gatekeeper*, una forma di ADM, analizzandone l'*accountability* e i possibili abusi. Franka Enderlein cala l'analisi nel settore sanitario, per misurare l'efficacia del contrasto alla trasmissione delle malattie basata su strumenti digitali e interoperabili, e condotto a livello transfrontaliero. Paulina Jo Pesch e Franziska Boehm considerano, nell'ambito del c.d. *Smart Borders Package*, l'utilizzo dell'ADM per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea, destinato ad automatizzare il *risk assessment* di chi le varca. Sümeyye Elif Biber, a fronte dell'impiego istituzionale dell'ADM, esamina il ruolo dell'interpretazione giurisprudenziale, domestica ed europea, nell'assicurare il coinvolgimento umano in questa forma di *decision-making*. Sam Wrigley, Miikka Hiltunen e Päivi Leino-Sandberg avanzano tre proposte di regolazione della *political targeted advertising*, che è in grado di manipolare le opinioni politiche dei singoli, con conseguenze negative per la democrazia. Davide Liga analizza il concetto di *explainability*, che declina nell'ADM impiegato dall'amministrazione europea, rilevando gli obblighi che quest'ultima deve rispettare quando ne fa ricorso. Felix Pflücke esplora la politica dell'Unione sull'interoperabilità dei servizi digitali, per studiarne le applicazioni ai servizi pubblici, al fine di migliorare, proprio grazie all'ADM, la loro efficienza ed efficacia. Herwig C.H. Hofmann e Felix Pflücke concludono il volume, sottolineando che, sebbene l'impiego dell'ADM richieda un quadro normativo solido, quest'ultimo è già in parte esistente e si concreta nel rispetto delle garanzie della *rule of law*. (l.g.)

566

ANDREA MAGLIARI (a cura di), *Il meccanismo unico di vigilanza. Un bilancio dopo i primi dieci anni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 238, ISBN: 9791223500606.

Nel volume sono raccolti gli atti del convegno tenutosi il 2 febbraio 2024 alla Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento sui primi dieci anni di applicazione del Meccanismo unico di vigilanza. All'introduzione di Andrea Magliari seguono i testi delle relazioni. Raffaella Dagostino esamina la funzione di vigilanza bancaria in relazione alla stabilità finanziaria europea. In particolare, considera tale funzione come strumento di coordinamento fra potere pubblico e sistema creditizio e ne individua le principali caratteristiche. Marco Macchia si sofferma sulla vigilanza bancaria nel contesto più ampio dell'integrazione amministrativa europea. In questa prospettiva, mette in comparazione tale meccanismo con la regolazione

digitale europea e si sofferma sulla tutela giurisdizionale integrata affermatasi nel quadro della vigilanza bancaria. Maurizia De Bellis analizza la costruzione giurisprudenziale dell'Unione bancaria, attraverso la ricostruzione di una serie di casi: il caso *Landeskreditbank*; il caso *Crédit Agricole*, importante per l'obbligo di motivazione; i casi *Satabank*, *Corneli* e *Malacalza*, rilevanti per il diritto di accesso; il caso *Crédit Lyonnais*, in tema di controllo giurisdizionale della discrezionalità tecnica; il caso *Fininvest*, sul sindacato giurisdizionale e sui procedimenti composti; il caso del *Banco Popular*. Alla disciplina procedimentale e alla tutela giurisdizionale della vigilanza bancaria è dedicata la relazione di Francescopaolo Chirico, che si sofferma, in particolare, sulle sentenze *Berlusconi* e *Fininvest*. Giulia Lasagni si concentra sui poteri sanzionatori riconosciuti ed esercitati dalla Banca centrale europea nell'ambito del Meccanismo unico di vigilanza. Alle relazioni seguono brevi interventi di: Antonio Barone, su vigilanza bancaria e gestione del rischio; Camilla Buzzacchi, sui rapporti tra Stati membri e Unione europea nel quadro della vigilanza bancaria e, più in generale, sulle relazioni tra potere pubblico e mercato; Marcello Clarich, che mette in luce pregi e difetti del Meccanismo, ricavandone un bilancio in chiaroscuro dopo i primi anni di funzionamento; Raffaele D'Ambrosio, il quale illustra il ruolo delle autorità nazionali nel quadro del Meccanismo. Le conclusioni sono affidate a Mario Pilade Chiti. (g.m.)

FRANCESCO MEDICO e ANDREA MORRONE (a cura di), *Salario minimo e Costituzione*, Bologna, Bologna University Press, 2024, 267, ISBN: 9791254775127.

Nel volume, curato da Francesco Medico e Andrea Morrone, si esamina la questione del salario minimo in Italia, nell'ambito di una riflessione più ampia sulla crisi del modello italiano dello Stato sociale e sulla dimensione sociale dell'Unione europea. L'opera si compone di due relazioni di base e di diciotto interventi, nei quali sono poste in luce due macro-questioni relative all'introduzione di una legge sul salario minimo: se questa rappresenti la possibilità per recuperare e ricostituire un rapporto equilibrato tra salario, reddito e vita dignitosa; e come la legge debba essere scritta per inserirsi al meglio nell'ordinamento costituzionale. Nella prima relazione di base, Camilla Buzzacchi si interroga sull'effettività dell'alternativa tra chi esclude la fissazione di un minimo salariale ad opera del legislatore, perché ne riconosce la riserva a favore delle associazioni sindacali, e chi propende, invece, per un intervento parlamentare, perché considera la materia del salario come terreno rispetto al quale la legge può pronunciarsi. Nella seconda relazione, Massimiliano Delfino analizza poi il rapporto tra salario minimo e Costituzione, e quella tra i due distinti concetti di salario minimo legale e salario minimo costituzionale. A queste relazioni seguono vari interventi. Edoardo Caterina esamina la logica del minimo vitale e la sua complementarità con la *ratio* del salario minimo, evidenziando che per la prima lo Stato deve colmare la distanza che separa il singolo dal raggiungimento del *quantum* necessario per una vita dignitosa, mentre il salario minimo è lo strumento utile a garantire una retribuzione equa e a contrastare il lavoro povero. Giulio Centamore analizza il portato delle sei sentenze della Corte di cassazione dell'ottobre 2023 sul salario costituzionalmente giusto e la loro risonanza in merito alla discussione sulla possibilità di emanare una legge sul salario minimo. Giovanni Comazzetto esamina la direttiva (UE) n. 2022/2041 sul salario minimo, valorizzandone novità e limiti, e la definisce come passo in avanti del processo di integrazione europea sul fronte delle politiche sociali e del lavoro. Francesco Costamagna osserva come essa rappresenti un'occasione di rafforzamento della dimensione sociale dell'impianto costituzionale europeo, e quindi un'occasione per la realizzazione di un'economia sociale di mercato. Alessia-Ottavia Cozzi rileva poi che la direttiva

NOTE BIBLIOGRAFICHE

568 | rappresenta un esempio di come le norme dell'Unione possano contribuire all'inveramento dei diritti sociali costituzionali, che l'ordinamento interno persegue con difficoltà. Vincenzo Ferrante esamina le pronunce della Sezione lavoro della Cassazione sulla retribuzione minima adeguata e sulla possibilità per il giudice di discostarsi da quanto pattuito dai sindacati più rappresentativi, e di individuare in via unilaterale il livello del salario. Matteo Giannelli si interroga poi sul ruolo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nella vicenda del salario minimo, alla quale ha contribuito attraverso un documento di analisi e proposte, richiesto nel 2023 dalla Presidente del Consiglio. Andrea Lassandri analizza la crisi del sistema di contrattazione collettiva come «autorità salariale» e la questione del come realizzare la verifica di congruità della retribuzione. Alessandro Lauro, riflettendo sulla relazione tra salario minimo, costo della vita e diversificazione territoriale, rileva l'appartenenza della prima nozione al concetto dei livelli essenziali delle prestazioni, e quindi ne riconosce la competenza statale. Federico Losurdo si interroga sull'opportunità dell'introduzione del salario minimo legale nell'ordinamento nazionale e osserva che questa introduzione potrebbe rappresentare una tutela, se pur minima, per le forme di lavoro povero, insicuro e disintermediato, uno strumento integrativo rispetto alla contrattazione collettiva. Giulia Marchi analizza, poi, le nozioni di adeguatezza ed equità della retribuzione nel dibattito sul salario minimo, osservando come sia proprio la direttiva ad avere il pregio di dare impulso ad ampie riflessioni su queste nozioni. Federico Martelloni si concentra poi sulle intersezioni e sovrapposizioni tra il lavoro povero e il lavoro in appalto, individuando in quest'ultimo, sia nel settore privato, sia in quello pubblico, un lavoro poco protetto, poco stabile e poco tutelato, nonché povero. Francesco Medico riflette sulle basi costituzionali per una legge sul salario minimo, osservando come nell'ambizione di attuare i principi sanciti dall'art. 36 Cost., vi siano due dimensioni da considerare, quella del «costituzionalmente legittimo» e quella del «costituzionalmente preferibile», e quindi la possibilità di fare valutazioni sulla politica del diritto, oltre che sulla legittimità costituzionale. Andrea Michieli riflette sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa e sulla rilevanza che questo coinvolgimento riveste per la codeterminazione delle varie componenti del salario e il controllo dello statuto retributivo. Francesco Pallante, riflettendo sul salario minimo, non esclude la possibilità di intervenire *ex post* per sanare lo squilibrio tra capitale e lavoro, anche a fronte di un dettato costituzionale, immaginato dai costituenti non per correggere le disuguaglianze, ma per prevenirle. Enrico Verdolini osserva come la legge sul salario minimo rappresenterebbe non solo un modo per attribuire significato all'art. 36 Cost., ma anche una forma di attuazione della costituzione economica, per ricalibrare i rapporti economici a beneficio delle posizioni lavorative maggiormente svantaggiate. Carlo Zoli sottolinea che l'imposizione di una base inderogabile, al di sotto della quale il contratto collettivo non può andare, non toglie spazio alle parti sociali, ma anzi sostiene l'autonomia collettiva, specie ove le spinte al ribasso sono più forti. Andrea Morrone, infine, individuando nel salario minimo una misura di base, riflette sulla possibile integrazione tra previsione legale e contrattazione *in melius*, fermo il divieto di non regressione, e osserva come questa integrazione dovrebbe realizzare la pienezza costituzionale della tutela retributiva. (a.m.)

MICHELE MESSINA (a cura di), *Cittadinanza e Stato di diritto per un'Unione europea più forte*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 372, ISBN: 9791223501337.

Nel volume sono raccolti i risultati di una ricerca interdisciplinare finanziata della Commissione europea e svoltasi nel Dipartimento di scienze politiche e giuridiche dell'Uni-

versità di Messina. L'opera, organizzata in due parti, analizza diversi temi oggetto di dibattito pubblico per valutare l'efficacia delle politiche europee approntate negli ultimi anni in materia di cittadinanza europea, immigrazione e sicurezza interna. La prima parte, denominata «Cittadinanza europea e Stato di diritto», si compone di sei contributi, preceduti dalla presentazione del volume di Lina Panella e dall'introduzione di Michele Messina. Il primo contributo è quello di Maria Caterina Baruffi, che analizza l'impatto delle recenti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) sul riconoscimento e sulla circolazione degli *status* familiari, soffermandosi in particolare sui diritti delle coppie omosessuali e dei loro figli e sulle limitazioni imposte ai loro spostamenti all'interno del territorio europeo. Segue, poi, il contributo di Angela Di Stasi, che riflette sulle dimensioni attuali e sulle frontiere della cittadinanza nazionale e della cittadinanza europea, evidenziando come, mentre la prima sembra in evoluzione, la seconda è in crisi. Alberto Marchese e Aurora Vesto si concentrano sullo Stato di diritto e sul principio di accoglienza, focalizzandosi sulla tutela del diritto alla salute in Italia dei minori stranieri non accompagnati. Gli autori evidenziano la necessità di un intervento multidisciplinare, che tenga conto delle esigenze sanitarie e d'inclusione dei soggetti più vulnerabili. Il quarto contributo, sul contrasto alla disinformazione originata da ingerenze straniere nell'UE, è scritto da Giuseppe Morgese: dopo avere ribadito come la disinformazione rappresenti una minaccia rilevante per la democrazia, l'autore si sofferma sugli sforzi dell'UE per contrastare le *fake news*, in particolare *online*. Gli strumenti di garanzia dello Stato di diritto e dei valori dell'Unione vengono esaminati da Paola Mori: nel contributo si esplorano i limiti della procedura di cui all'art. 7 TUE per affrontare le gravi violazioni dei valori europei, evidenziandone la complessità politica e l'elevata soglia di voto. Nell'ultimo contributo, Sara Tonolo esamina le sfide da superare per allineare le norme del diritto internazionale privato con i principi dello Stato di diritto, focalizzandosi su aspetti quali la certezza del diritto, la prevedibilità e l'accesso alla giustizia. La seconda parte del volume, concernente il tema dell'immigrazione e della sicurezza interna e composta da otto contributi, si apre con il lavoro di Marco Borraccetti, il quale si concentra su alcuni problemi nell'attuazione del nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. L'autore indaga le disposizioni chiave del patto e il nuovo meccanismo di solidarietà, soffermandosi sulla tutela dei diritti nel contesto delle procedure di frontiera e della protezione internazionale. Segue il contributo di Giovanni Cellamare che esamina le implicazioni giuridiche e le sfide pratiche nell'individuazione di un Paese terzo ritenuto sicuro, cui i migranti richiedenti asilo possono essere trasferiti e accedere alla protezione senza che lo Stato che li trasferisce esamini la loro domanda di assistenza. Il terzo lavoro è quello di Giulia Colavecchio: l'autrice si concentra sulle nuove procedure di frontiera introdotte dal Patto, tra cui le procedure di *screening* e la procedura di rimpatrio, evidenziando l'aumento del rischio di detenzione generalizzata all'ingresso. Alessia Di Pascale analizza l'adozione senza precedenti dell'istituto della protezione temporanea in Europa in occasione della guerra in Ucraina: dopo aver approfondito le origini storiche di tale strumento, se ne indagano i problemi. La trattazione prosegue con il contributo di Chiara Feliziani sulla tutela del migrante tra procedimento e processo amministrativo, in cui l'autrice descrive la crescente influenza del diritto europeo e internazionale sul sistema giuridico amministrativo italiano. L'accesso degli stranieri al patrocinio a spese dello Stato è oggetto di studio per Francesco Martines, il quale ricostruisce l'evoluzione storica della legislazione sul patrocinio a spese dello Stato, a partire dalle prime leggi sul gratuito patrocinio per i non abbienti all'attuale normativa. Si approfondiscono inoltre i requisiti specifici per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato da parte degli stranieri, sottolineando l'importanza di garantire che le barriere linguistiche o la mancanza di conoscenza del sistema giuridico italiano non ostacolino il diritto alla difesa. «Ossimori e altri azzardi ai confini interni nelle modifiche al Codice frontiere Schengen» è il titolo del capitolo di Emanuela Pistoia e Francesca Di Matteo, che

NOTE BIBLIOGRAFICHE

prendono in considerazione gli emendamenti apportati al Codice e il rafforzamento dei controlli di polizia alle frontiere interne. L'ultimo contributo è di Anna Pitrone: il lavoro fornisce un'analisi dell'evoluzione del quadro giuridico dell'Unione sul favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, concentrandosi sul passaggio dal c.d. pacchetto facilitazioni del 2002 alla recente proposta di una nuova direttiva per il 2023. (*l.m.*)

LUCA MEZZETTI (a cura di), *Science, Technology and Law. Mutual Impact and Current Challenges*, Bologna, Bologna University Press, 2024, 300, ISBN: 9791254775615.

Nel volume sono raccolti gli atti del convegno tenutosi il 16 e il 17 febbraio 2024 nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna sul tema «Science, technology and law. Mutual impact and current changes». Nella sezione «General Reports», Luca Mezzetti si occupa del rapporto tra scienza, filosofia morale e diritto, ricostruendo il dibattito sul tema tra intellettuali umanistici e scienziati. Rainer Arnold approfondisce la relazione tra progresso scientifico e valori costituzionali, considerando in che modo la legge consenta, promuova o limiti il progresso alla luce dei valori costituzionali della dignità umana, della libertà e dell'uguaglianza. La sezione «Digitalization, Personality Rights and Media Law» si apre con il contributo di Javier Cremades, dedicato alle sfide che lo Stato di diritto si trova ad affrontare rispetto a populismo, corruzione, abusi di potere e nuove tecnologie. Arta Vorpsi si sofferma sul rapporto tra diritti umani e costituzionalismo digitale, evidenziando i confini della tutela del diritto alla riservatezza e della protezione dei dati su internet. Francisco Balaguer Callejón tratta i diritti della personalità nell'ecosistema digitale sotto il profilo del dibattito politico, delle alterazioni della sfera pubblica e della disinformazione. Alexander Brösl esamina il ricorso ai sistemi di intelligenza artificiale nel procedimento legislativo e nell'applicazione della legge in alcune esperienze europee. Marcelo López Alfonsín approfondisce il tema del diritto all'oblio in Argentina, ripercorrendo alcuni casi giurisprudenziali legati alla tutela della riservatezza sulle grandi piattaforme digitali. La sezione «New Technologies and Human Rights» si compone di tre contributi, di cui il primo, di Anna Rytel-Warzocho, è dedicato all'impiego di nuove tecnologie nel sistema giudiziario polacco, con l'intento di valutare se un *software* possa sostituire il giudice umano. Miroslaw Granat espone le sfide legate allo sviluppo estremamente rapido dell'intelligenza artificiale, per poi concentrarsi sul rapporto tra diritto costituzionale polacco e rivoluzione digitale. Siniša Rodin esprime riflessioni in merito a diritto e scienza, mettendo in guardia l'interprete da un eccessivo affidamento sulle nuove tecnologie. La sezione «Technology, Environment and Energy» è introdotta dal contributo di Ekaterini N. Iliadou, dedicato alle caratteristiche del mercato dell'energia in Europa, di cui sono individuate le esternalità positive e negative. Giorgio Spedicato riflette sulla sostenibilità giuridica dei mercati virtuali secondari a partire dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul caso Tom Kabinet del 2019. Jiri Zemánek ricostruisce le decisioni di alcune Corti costituzionali europee in materia di attività antropogeniche che hanno contribuito al cambiamento climatico. La sezione conclusiva, «AI and Law (New Developments in EU Law and Current Problems)», racchiude le considerazioni di Ugo Ruffolo sul tema della responsabilità per danni causati dai sistemi di intelligenza artificiale, valutando l'applicabilità delle norme giuridiche esistenti in luogo di nuovi paradigmi normativi. Federico Casolari propone una lettura costituzionalmente orientata del Regolamento (UE) 2024/1689 dedicato all'intelligenza artificiale. Michal Jackowski e Natalia Mushak trattano i benefici e i rischi legati all'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nell'esercizio delle professioni legali. César Landa indaga alcuni profili della tutela dei diritti fondamentali alla prova del progresso

tecnologico, per poi analizzare alcuni casi giudiziari peruviani rilevanti in materia. Vasco Pereira da Silva conclude il volume esaminando il rapporto tra intelligenza artificiale e diritto pubblico in ambito europeo. (g.t.)

VINCENZO PACILLO, *Per sempre giovane. La laicità nel dibattito culturale francese: scrittori e politica ecclesiastica da Victor Hugo a Annie Ernaux*, Modena, Mucchi, 2024, 354, ISBN: 9791281716056.

Nel volume si esplorano l'origine e l'evoluzione del concetto giuridico di laicità dello Stato, focalizzandosi sul contesto francese tra il 1850 e il 2023. La scelta della Francia non è casuale: qui il concetto di laicità moderna è nato e si è evoluto grazie al contributo degli intellettuali, dalla letteratura del Settecento alle analisi filosofiche e sociologiche del Novecento. Analizzando l'interazione tra elementi letterari, giuridici ed extragiuridici, l'autore dimostra come la laicità sia un concetto stratificato, influenzato da dinamiche culturali, storiche e sociali. Attraverso esempi come l'Affare Dreyfus e il ruolo di intellettuali quali Émile Zola e Jean-Paul Sartre, il libro evidenzia come le figure degli *écrivains* abbiano contribuito significativamente a definire e ridefinire la laicità, integrando al discorso giuridico valori e prospettive di carattere umanistico. Nel testo si indaga inoltre la trasformazione del ruolo degli intellettuali, da «totali» a «specifici», e si osserva come questa evoluzione abbia influenzato il dibattito sulla laicità. L'autore, pertanto, propone una lettura multidisciplinare della laicità, superando la visione riduttiva del normativismo. Attraverso l'integrazione tra dimensione giuridica e cultura umanistica, infatti, si mostra come la laicità sia un concetto non statico, bensì dinamico, capace di adattarsi ai mutamenti sociali e culturali. Infine, ci si sofferma sull'espansione del concetto di laicità oltre i confini francesi, mostrando come le interazioni culturali e linguistiche abbiano stimolato nuove interpretazioni normative in Europa, rafforzando il ruolo della laicità come principio fondamentale delle democrazie sostanziali. (r.m.)

571

ANTONIO RIVIEZZO, *Di norma solidale. Costituzione e progetto sociale nell'acquis della solidarietà*, Milano, Franco Angeli, 2024, 233, ISBN: 9788835168683.

Il volume si compone di quattro parti. Nella prima, l'autore analizza i profili generali del principio costituzionale di solidarietà, approfondendone l'origine storica e lo sviluppo proprio delle tre componenti ideologiche dell'Assemblea costituente: quella liberale, quella socialcomunista e quella cattolica. Nella seconda parte, l'autore indaga come il principio di solidarietà si traduca in ambito politico, economico, sociale e familiare. La terza parte è suddivisa in due sezioni dedicate alla solidarietà pubblica, che si manifesta attraverso i principi di uguaglianza e diritti sociali, e alla solidarietà privata, che si concretizza nel principio di sussidiarietà. Da ultimo, nella parte quarta, l'autore esplora il legame tra la solidarietà e la pace sociale, sottolineando come la coesione solidale sia essenziale per la stabilità dell'ordinamento giuridico. (c.f.)

NOTE BIBLIOGRAFICHE

CARA RÖHNER, *Constitutions and Inequality. A Relational Analysis of Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2024, 313, ISBN: 9781035316151.

L'opera curata dall'autrice tedesca Cara Röchner, tradotta in inglese, racchiude lo studio sulla disuguaglianza, nella sua dimensione economica, culturale e politica, nell'ambito del diritto costituzionale tedesco, offrendo una proposta di analisi giuridica relazionale di tale fenomeno. In particolare, il volume, adottando quale metodo di analisi costituzionale l'*inequality audit*, analizza come la discriminazione di genere e le disuguaglianze economiche vengono affrontate nel diritto costituzionale tedesco e quanto incidono le relazioni di potere sull'interpretazione e sull'applicazione della Costituzione stessa. Röchner, nell'esaminare le dinamiche di classe e di genere, dichiara di adottare un approccio relazionale, scomponendo lo studio delle disuguaglianze secondo le tre dimensioni teorizzate da Nancy Fraser: la redistribuzione, che concerne principalmente le disuguaglianze economiche all'interno dello Stato sociale (Cap. 2), il riconoscimento delle discriminazioni culturali, quali quella di genere (Cap. 3) e, infine, la rappresentanza declinata nella partecipazione egualitaria nelle istituzioni (Cap. 4). L'autrice ritiene che la prospettiva relazionale consenta, attraverso la contestualizzazione delle relazioni nell'ordinamento giuridico tedesco, di evidenziare le disuguaglianze strutturali, quali l'origine sociale, a differenza dell'analisi individualizzante. L'*audit* della disuguaglianza costituzionale prende in esame, altresì, alcune decisioni della Corte costituzionale federale e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, focalizzandosi sui problemi che le disuguaglianze strutturali pongono in relazione alla rappresentanza politica e alle prerogative legislative. (a.g.)

572

PIER MARCO ROSA SALVA, *I beni immobili pubblici. Valorizzazione e affidamento tra concessioni e contratti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 224, ISBN: 9791223500903.

Il volume è un'analisi della destinazione dei beni immobili pubblici, appartenenti tanto al demanio, quanto al patrimonio indisponibile e disponibile. L'opera si divide in cinque capitoli. Nel primo, l'autore si sofferma sulle categorie di beni immobili pubblici, nonché sulla funzione e sulle modalità di affidamento di tali beni. Nel secondo capitolo si indagano le prospettive di valorizzazione funzionale dei beni immobili, considerandone il ruolo strumentale allo sviluppo sostenibile di città, comunità e territori. Il capitolo terzo è dedicato alla disamina delle procedure di affidamento per la valorizzazione dei beni, con particolare riferimento all'operatività del principio generale dell'evidenza pubblica, alla disciplina delle concessioni e al regime degli affidamenti dei contratti attivi. Nel quarto capitolo si ricostruiscono le vicende del rapporto di affidamento, specialmente in relazione ai temi di rinnovo, proroga e rinegoziazione di concessioni e contratti attivi, nonché alle sopravvenienze e alle patologie degli atti concessori e contrattuali. Nell'ultimo capitolo si collocano le osservazioni conclusive. (g.m.)

ALESSANDRO STERPA, *Premierato all'italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Milano, Utet, 2024, 161, ISBN: 9791221214949.

Il volume si divide in quattro capitoli. Nel primo capitolo si descrive la progressiva

politizzazione delle più recenti riforme costituzionali. In particolare, si osserva che il *referendum* costituzionale, tradizionalmente concepito in ottica oppositiva, ossia come strumento di garanzie attivabile dalle minoranze politiche che non condividano una revisione costituzionale, è divenuto sempre più anche un mezzo attraverso cui le maggioranze politiche chiedono conferma all'elettorato delle riforme approvate: in questa prospettiva, per esempio, può essere letta la richiesta di *referendum* sulla riforma costituzionale del 2016. Inoltre, si chiarisce che, tra le recenti riforme costituzionali, sono naufragate quelle di carattere ampio e complessivo, mentre si sono realizzate solo quelle «chirurgiche» (p. 51). Dopo il fallimento dei tentativi di riforma del 2006 e del 2016, le ultime revisioni costituzionali hanno riguardato: la riduzione del numero dei parlamentari nel 2020; la riforma dell'elettorato attivo del Senato nel 2021; le modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in tema di ambiente nel 2022; la valorizzazione delle «isole» all'art. 119 della Costituzione nel 2022; la riforma dell'articolo 33 della Costituzione in tema di sport nel 2023. L'autore ne trae «un'idea delle revisioni costituzionali “a largo consenso” da un lato, ma anche di “piccola portata” dall'altro» (p. 53). Il secondo capitolo è dedicato all'analisi della forma di governo parlamentare italiana. Essa non sarebbe più in grado di assicurare i valori costituzionali, a causa dell'elevata instabilità dei governi. Inoltre, mentre in passato la forma di governo italiana si basava sul ruolo essenziale di cerniera tra la società e le istituzioni svolto dai partiti, con la crisi di questi ultimi servirebbe assicurare una nuova forma di legittimazione delle istituzioni. Secondo l'autore, a questo risultato si potrebbe pervenire con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Nel terzo capitolo, si esamina la recente proposta di riforma costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio di iniziativa governativa. Si passano in rassegna i vantaggi e i punti deboli della proposta, che l'autore ritiene possa essere qualificata come «semipremierato». Nel quarto capitolo, l'autore sostiene la necessità e l'opportunità della riforma costituzionale, ne propone correttivi e osserva che si realizzerebbe una forma di governo peculiare, che potrebbe essere definita come «premierato all'italiana». Inoltre, chiarisce che la riforma non può avere successo senza una modifica della legge elettorale. (*g.m.*)

GIOVANNI ZICCARDI, *Dati avvelenati. Truffe, virus informatici e falso online*, Milano, Raffaello Cortina, 2024, 340, ISBN: 9788832856118.

Nel volume è contenuta una vasta rassegna delle principali modalità attraverso cui gli attacchi informatici vengono condotti ai danni di istituzioni pubbliche e di organismi privati. Il libro si compone di cinque parti. Nella prima parte sono analizzati l'organizzazione delle reti criminali, anche su scala internazionale, i comportamenti tipici dei criminali informatici, le conseguenze sui soggetti colpiti e il quadro normativo italiano che sanziona le principali condotte illecite. Nella seconda parte sono esaminate le diverse categorie di attacchi informatici e le differenti modalità con cui questi possono attuarsi, con particolare riguardo alla vulnerabilità di alcune istituzioni e ai pericoli discendenti dall'attuazione dell'intelligenza artificiale e del *cloud*. Nella terza parte sono passate in rassegna le fattispecie più significative di quello che viene definito come il «sottobosco criminale». Queste includono, ad esempio, i virus informatici, i *malware* moderni, il *ransomware*, le pratiche di *phishing*, ecc. Il quarto capitolo è dedicato all'insieme delle iniziative che è opportuno intraprendere con riguardo alla sicurezza informatica dei sistemi digitali. Le riflessioni investono la formazione e la consapevolezza dei dipendenti del settore pubblico e di quello privato, l'attuazione delle politiche di

NOTE BIBLIOGRAFICHE

sicurezza e la gestione accurata dei dati sensibili (*password*, credenziali di accesso, ecc.). La quinta e ultima parte riguarda il tema sensibile degli attacchi ai minori, agli anziani e, in generale, ai soggetti vulnerabili. Qui la riflessione investe tematiche come il *cyberbullismo* e il *cyberstalking* e le tipologie più frequenti di truffe condotte nella società. (g.b.)