
BIBLIOGRAFIA

Estratto



Lefebvre Giuffrè

RECENSIONI

GIANLUCA SCROCCU, *Sandro Pertini*, Roma, Salerno editrice, 2026, 264 p., ISBN: 9788889738562.

Una biografia di Sandro Pertini come questa che ci propone Gianluca Scroccu nel panorama della storiografia italiana sinora mancava. C'era sì, e con lusinghieri successi di vendite, il libro forse più noto, *Sei condanne due evasioni*, pubblicato per la prima volta nel 1970 e poi più volte riedito; erano, sì, disponibili i discorsi parlamentari a cura della Camera dei deputati; era uscito il volume *Una certa idea di socialismo* curato da Marzio Breda e da Stefano Caretti; e ancora circolavano nelle librerie altri titoli, come *Quei giorni della liberazione di Firenze* (1983); e, i volumi *Il socialismo italiano tra due scissioni* (2020) o *Gli uomini per essere liberi* (2012). E (del 2013) l'ancora più prossimo *Sandro Pertini. Dalla liberazione all'unità nazionale* (Aracne); e infine (un po' stucchevole, a cominciare dal titolo) il *Sandro Pertini. Il presidente amato da tutti* di Todini e Iadaluca, del 2012. E, se volessimo considerarlo, c'era anche il film *Pertini: il combattente*, trasmesso in Tv nel 2021. Mancava tuttavia un libro propriamente dedicato al Pertini politico, alla sua azione nel tempo anche dopo la lotta di liberazione, al suo rapporto non mai del tutto pacifico col partito nel quale militava — il Psi.

Due difetti ebbe questa storiografia per così dire delle origini: la sua scarsa consistenza propriamente storiografica (poche le fonti); e la sua acriticità, la sua vocazione genericamente encomiastica; e dunque ecco l'antifascista indomabile, l'eroe partigiano, il militante tutto d'un pezzo; e poi — nella seconda fase — il presidente onesto, il presidente buono, il padre degli italiani. Pochi, starei per dire nessuno degli autori citati, si erano sinora avventurati nella esperienza politica concreta del Pertini, dapprima — certamente — antifascista intransigente e eroe e capo partigiano, sempre tenacemente fedele alla Resistenza; ma poi anche dirigente del Psi in modo peculiare: e alludo ai suoi posizionamenti nel dibattito interno al partito (un partito mai tradito, peraltro, ciò che gli va riconosciuto); e alleato spesso ma anche talvolta contrapposto alla *leadership* di Pietro Nenni (non è un mistero che i due non si amassero); collocato, sì, a sinistra, epperò a volte oscillante su posizioni meno radicali; preoccupato sempre, sì, dell'unità del partito ma, di volta in volta, amico o critico verso i compagni di strada comunisti; spesso isolato, anche. L'epopea del Pertini della Resistenza («un partigiano come presidente», cantava un motivetto in voga a quei tempi) aveva per così dire inghiottito nella memoria la fase intermedia del Pertini politico di partito, le sue frequenti incertezze, i suoi a volte contraddittori posizionamenti, le sue sconfitte anche.

Scroccu coglie bene il punto. Documenta il complesso di quelle che potremmo chiamare le oscillazioni o contraddizioni del Pertini prima della Presidenza della Repubblica: c'era sempre stata — certamente — la sua mai tradita e incrollabile fede nel socialismo a sfondo umanitario, ma al tempo stesso avevano prevalso talvolta i suoi scarti, il suo isolamento anche nello scacchiere delle correnti interne del Psi. Sfogliando il libro non si può non notare questo continuo posizionarsi e riposizionarsi, che fu forse la causa della relativa marginalità di Pertini nel Psi prima della sua collocazione nelle supreme istituzioni del Paese. Ciò che spiega anche perché, nonostante la sua grande popolarità, non si sia mai consolidata una corrente interna al Psi che a lui si potesse intestare.

E qui sta il paradosso, perché poi, nel suo secondo tempo, Pertini fu invece una figura cruciale unitaria e non più divisiva. Fu prima un ottimo Presidente della Camera, capace di avviare a riforma i vetusti meccanismi parlamentari ereditati dai primi anni Venti aprendo un più generale processo di modernizzazione che sarebbe proseguito coi suoi successori comunisti, Ingrao e Iotti. E fu poi un grande Presidente della Repubblica, che seppe sostenere e guidare un Paese atterrito dalla tragica vicenda dell'assassinio di Moro e che costituì un vero baluardo davanti all'incipiente aggressione terroristica alle istituzioni.

Già, perché mai matrimonio fu più ben riuscito e felice di quello del vecchio socialista con le istituzioni repubblicane. Contro tutte le previsioni (e le Cassandre erano molte, anche nel suo stesso partito) il Pertini delle istituzioni fu, rispetto a quello del partito, radicalmente differente.

Su questa «svolta» insiste la seconda parte, la più sostanziosa, del libro di Scroccu. Nella quale però emerge un protagonista importante, accanto al Pertini, nella stagione delle due presidenze, della Camera prima, della Repubblica poi: Antonio Maccanico. Maccanico svolse prima a Montecitorio e poi durante il settennato al Quirinale un ruolo fondamentale. Fu il consigliere prezioso, il discreto ma efficace mediatore, il sapiente paravento di certe intemperanze del Presidente; costituì lui, in massima parte, il canale di collegamento tra Pertini e i partiti; seppe tradurre nel linguaggio della mediazione politica le altrimenti laceranti fughe in avanti dell'inquilino del Quirinale. Il binomio Pertini-Maccanico, per quanto diversi i due potessero apparire per carattere e formazione, sorprendentemente funzionò alla perfezione. Se — come anche si disse — Maccanico era stato imposto a Pertini come una sorta di moderatore, il legame tra i due funzionò all'atto pratico in modo eccellente. Lo testimoniò poi lo stesso segretario generale alla Presidenza nel primo dei due volumi di ricordi da lui pubblicati, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985* (2014).

La grande carica umana di Pertini, manifestata via via nel filo diretto che egli seppe instaurare, al di là dei partiti, con il paese reale nelle sue svariate componenti (il Presidente divenne una sorta di tutore della Repubblica, una autorità di ultima istanza alla quale rivolgersi nei casi disperati) fece il resto. In quel settennato Pertini «inventò», o forse perfezionò, un linguaggio inedito delle istituzioni, seppe intessere un robusto filo diretto tra Quirinale e cosiddetto «Paese reale». Rasserenò, incoraggiò, consolò, pianse coi caduti, gioì con gli entusiasti (indelebile il Pertini ai mondiali di calcio in Spagna), sostenne e guidò un'Italia altrimenti messa in ginocchio dal terrorismo. Il che servì a salvare il Paese dalla crisi finale (che fu rimandata di qualche decennio) ma valse anche a emarginare la politica *politicienne*, esercitando rispetto ad essa una specie di supplenza. Prese avvio allora un processo che avrebbe portato le istituzioni lontano dal modello originario: dopo Pertini sarebbe arrivato Cossiga, con le sue esternazioni; e dopo Cossiga — nonostante Scalfaro e Ciampi — si sarebbe cominciato a parlare (sebbene impropriamente) di fine della prima Repubblica.

Tutto questo è oggi ben ricostruito dal libro di Scroccu, che ne dà una interpretazione equilibrata fondata principalmente sulle fonti. Forse non tutto è stato detto e approfondito su Pertini nelle due fasi, quella politica senza aggettivi e quella politica-istituzionale: ma certo il lavoro di scavo e interpretazione con questo libro è stato avviato; e se ne dovrà tenere conto.

GUIDO MELIS

GUIDO DORSO, *La rivoluzione meridionale*, con un testo di Nicola Lagioia, con scritti di Luigi Fiorentino, Amedeo Lepore e Guido Melis, Milano, Feltrinelli, 2025, 444 p., ISBN: 9788807905131.

Pubblicata per la prima volta nel 1925 e oggi riproposta in una nuova edizione arricchita dai contributi di Luigi Fiorentino, Nicola Lagioia, Amedeo Lepore e Guido Melis, *La rivoluzione meridionale* di Guido Dorso occupa un posto centrale nella tradizione del pensiero politico e civile italiano del Novecento. Il volume si colloca all'incrocio tra meridionalismo, teoria dello Stato e riflessione sulle classi dirigenti, offrendo una lettura del Mezzogiorno come luogo privilegiato di osservazione delle dinamiche profonde della costruzione nazionale. Dorso interpreta infatti la questione meridionale come una chiave di accesso alla comprensione della fragilità strutturale dello Stato italiano, delle sue modalità di integrazione territoriale e delle forme di mediazione politica che ne hanno accompagnato lo sviluppo.

Il punto di partenza dell'analisi dorsiana è una ricostruzione critica del Risorgimento e dei suoi esiti istituzionali. L'unificazione viene letta come un processo segnato da una forte asimmetria tra Stato e società, in cui l'iniziativa politica e amministrativa ha preceduto e spesso sostituito la formazione di una cittadinanza attiva e consapevole. Questa origine incide in modo duraturo sulla qualità della vita democratica, producendo una distanza persistente tra istituzioni e cittadini, particolarmente accentuata nei territori meridionali. In tale contesto, il Mezzogiorno diventa lo spazio in cui si consolidano forme di mediazione fondate sul clientelismo, sul trasformismo e sulla dipendenza da risorse esterne, dinamiche che Dorso analizza come espressione di un più ampio deficit di autonomia politica e sociale.

Al centro del volume vi è una riflessione articolata sulla composizione e sul ruolo delle classi dirigenti. Dorso individua nella debolezza della borghesia meridionale uno dei nodi cruciali della storia italiana, collegando tale fragilità alla mancata industrializzazione, alla persistenza di assetti agrari arretrati e all'assenza di un'etica pubblica orientata alla responsabilità collettiva. Questa condizione favorisce la formazione di *élite* orientate alla rendita e alla mediazione con il potere centrale, incapaci di promuovere processi di sviluppo autonomo e di rappresentare interessi generali. La questione meridionale assume così una valenza pienamente nazionale, poiché il funzionamento di queste *élite* contribuisce a stabilizzare equilibri politici fondati su compromessi di breve periodo e su una distribuzione selettiva delle risorse pubbliche.

In questo quadro teorico si inserisce il concetto di autonomismo, che rappresenta uno dei contributi più originali del pensiero dorsiano. L'autonomismo viene inteso come pratica politica e culturale orientata alla costruzione del *self-government*, concepito come espressione di una cittadinanza attiva, critica e responsabile. Dorso attribuisce grande rilievo alla dimensione etica di questo processo, sottolineando come l'autonomia richieda un distacco consapevole da forme di autorità fondate sulla mera imposizione e una capacità di autorganizzazione degli interessi sociali. In questa prospettiva, l'autonomismo si configura come un metodo di lotta politica volto a riorientare i rapporti tra Stato e società, favorendo la partecipazione diretta e la formazione di una nuova classe dirigente radicata nei territori.

La «rivoluzione» evocata nel titolo assume il significato di un processo di trasformazione di lungo periodo, centrato sul rinnovamento culturale e politico delle *élite* e sulla progressiva inclusione delle masse nella vita pubblica. Dorso attribuisce un ruolo fondamentale alle forme associative, cooperative e mutualistiche, considerate strumenti capaci di rafforzare il tessuto sociale e di promuovere una democrazia sostanziale. L'intervento pubblico viene collocato all'interno di questa visione come fattore abilitante, chiamato a creare le condizioni per lo sviluppo delle forze produttive e per l'emersione di competenze locali, evitando dinamiche di dipendenza e di deresponsabilizzazione.

I contributi che accompagnano la nuova edizione del volume, promossa dal Centro di ricerca Guido Dorso ed edita dalla casa editrice Feltrinelli, ampliano e aggiornano la portata interpretativa dell'opera. Il saggio di Nicola Lagioia rilegge Dorso alla luce della metafora della «linea della palma», mettendo in evidenza come le dinamiche osservate nel Mezzogiorno abbiano progressivamente investito l'intero Paese. Il Sud emerge come spazio simbolico attraverso cui leggere la crisi della democrazia italiana, la perdita di fiducia nelle istituzioni e la diffusione di pratiche informali di adattamento. Guido Melis ricostruisce invece il contesto storico e intellettuale in cui *La rivoluzione meridionale* prende forma, soffermandosi sul rapporto con Gobetti, sulla difficile circolazione del testo durante il fascismo e sulle successive fasi di riscoperta, evidenziando la coerenza e la radicalità del progetto dorsiano.

Un ulteriore contributo rilevante è quello di Amedeo Lepore, che colloca *La rivoluzione meridionale* all'interno di una riflessione di lungo periodo sulle trasformazioni economiche e produttive del Mezzogiorno. Lepore mette in evidenza come il pensiero dorsiano anticipi molti nodi che diventeranno centrali nel dibattito successivo sullo sviluppo, insistendo sul rapporto tra struttura economica, assetti proprietari e qualità delle classi dirigenti. L'attenzione di Dorso per la debolezza del capitalismo meridionale, per la fragilità dell'imprenditoria locale e per la persistenza di comportamenti *rent-seeking* viene letta da Lepore come una chiave interpretativa capace di dialogare con la storia economica del secondo dopoguerra e con le politiche di intervento straordinario. In questa prospettiva, il saggio mostra come la riflessione dorsiana non si esaurisca in una critica politico-istituzionale, ma offra strumenti per comprendere le traiettorie di sviluppo diseguale e le difficoltà strutturali incontrate dai tentativi di modernizzazione del Sud.

Particolarmente significativa è anche la lettura proposta da Luigi Fiorentino, che affronta *La rivoluzione meridionale* a partire dal tema dello Stato e delle sue capacità amministrative. Fiorentino mette in luce come Dorso colga con notevole anticipo il problema della distanza tra apparati pubblici e società dove oggi i partiti sono comitati elettorali; la selezione delle classi politiche si è trasformata in cooptazione; l'amministrazione è stata devastata dallo *spoils system*. Per Fiorentino, nel più ampio contesto di crisi culturale della classe dirigente, che vive la propria funzione spesso senza un'etica condivisa e senza una visione del bene comune, è da considerare un fattore decisivo: la perdita di valori comuni, la mancanza di una cultura condivisa della responsabilità pubblica e l'assenza di regole di *governance* adeguate alla dirigenza pubblica.

Fiorentino si sofferma in profondità sulla lezione esigente di Dorso secondo la quale la classe dirigente non può essere solo un gruppo che governa. Deve essere il luogo in cui la società si pensa, si progetta, si riforma.

In questa chiave, l'autonomismo dorsiano viene interpretato come una riflessione sulla qualità dell'azione pubblica, sulla necessità di un'amministrazione radicata nei territori e sulla costruzione di competenze istituzionali in grado di sostenere processi di sviluppo duraturi.

In altri passaggi del suo contributo, Fiorentino approfondisce il nesso tra autonomia, democrazia e responsabilità delle *élite*, mostrando come Dorso assegni allo Stato un ruolo essenziale nella promozione dello sviluppo, purché tale intervento sia accompagnato da una crescita delle capacità locali e da un effettivo coinvolgimento delle comunità. Questa lettura consente di collegare il pensiero dorsiano ai dibattiti contemporanei sulla *governance* multilivello, sulle politiche pubbliche territoriali e sull'equilibrio tra indirizzo centrale e iniziativa locale. *La rivoluzione meridionale* emerge così come un testo in grado di dialogare con le sfide attuali della democrazia amministrativa, offrendo una riflessione articolata sul rapporto tra Stato, territori e cittadinanza.

I vari contributi, in definitiva, si soffermano sulle più recenti evoluzioni del concetto di Stato, sull'amministrazione e sulla *governance* democratica e contribuiscono a rendere ancora più evidente l'attualità del pensiero di Dorso. Le trasformazioni del ruolo dello Stato, il ritorno di

politiche pubbliche orientate allo sviluppo territoriale, l'uso di strumenti straordinari di intervento e la crescente attenzione ai livelli subnazionali di governo sono interrogativi, già presenti nelle prime edizioni del volume, riletti oggi con nuove lenti. In questo senso, *La rivoluzione meridionale* offre una griglia interpretativa utile per analizzare le tensioni tra centralizzazione e autonomia, tra capacità amministrativa e partecipazione democratica, tra sviluppo economico e legittimazione politica.

A un secolo dalla sua pubblicazione, l'opera di Dorso continua a rappresentare un riferimento imprescindibile per chi si interroga sulle condizioni di possibilità di una democrazia matura in Italia. La sua analisi delle classi dirigenti, la centralità attribuita all'autonomia come pratica politica e la lettura del Mezzogiorno come laboratorio della modernità nazionale conferiscono al testo una rilevanza che supera il contesto storico originario. *La rivoluzione meridionale* si presenta così come un classico capace di parlare al presente, offrendo strumenti concettuali per comprendere le radici delle disuguaglianze territoriali e per riflettere sui processi di rinnovamento istituzionale e civile necessari a rafforzare la qualità della vita democratica.

BERARDINO ZOINA

ELISA D'ALTERIO, BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, HILDE CAROLI CASAVOLA e ELENA DI CARPEGNA BRIVIO (a cura di), *Pubblica amministrazione nel segno della finanza. Come la finanza pubblica incide sul sistema amministrativo italiano*, Pisa, Pacini, 2026, 434 p., ISBN: 9791257710002.

Nell'ambito del Progetto di rilevante interesse nazionale «Pubblica amministrazione nel segno della finanza. Come le regole finanziarie pubbliche modellano il sistema amministrativo nazionale e dell'Unione Europea-progetto FinPA», finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della ricerca e del Fondo dell'Unione europea *Next generation EU*, viene pubblicata questa ricerca di grande interesse per il rilievo dei temi trattati e per l'ampiezza del loro approfondimento, all'interno dei rapporti che si instaurano tra regole di finanza pubblica e sistemi amministrativi contemporanei.

Il volume è articolato in cinque sezioni. La prima è dedicata alle regole di finanza pubblica e agli assetti istituzionali. La seconda descrive l'incidenza delle regole finanziarie nei rapporti multilivello. Nella terza si analizza l'influenza delle regole finanziarie sulla macchina amministrativa: personale, organizzazione, attività. La quarta ha a oggetto l'impatto della finanza pubblica sulla capacità della pubblica amministrazione di assicurare la tutela dei diritti fondamentali. Nella quinta sezione, infine, si discute il tema della finanza pubblica e delle riforme intervenute nel settore pubblico.

Ogni sezione è ripartita in diversi capitoli (in tutto sono venti) la cui stesura è affidata a ventotto studiosi.

La ricerca è arricchita da una esauriente bibliografia in tema di regole di bilancio, di controlli finanziari e di efficienza finanziaria dell'azione pubblica.

La ricerca è aperta da un'ampia introduzione di Elisa D'Alterio (uno dei curatori della ricerca) che descrive la struttura dell'opera e, soprattutto, mette in evidenza l'importanza di una indagine in cui si analizza il modo in cui la regolazione finanziaria condiziona e rimodella il settore pubblico, tema al quale D'Alterio aveva già dedicato, in passato, una approfondita analisi.

Nella prima parte della ricerca (sezioni I e II), sette sono i capitoli dedicati alla disciplina europea, e all'introduzione del semestre europeo. Il semestre segnala una consistente innovazione nell'ambito dei controlli dell'Unione nei confronti degli Stati, innovazione culminata con la

creazione di nuovi istituti in conseguenza della crisi finanziaria dell'inizio del nuovo secolo fino a quella determinata dal Covid-19.

Sotto la sezione III, nel capitolo VIII, si affrontano due tematiche centrali della ricerca: quella dell'impatto delle regole finanziarie in materia di personale e quella relativa agli effetti prodotti sulla macchina amministrativa, in Italia, in Germania e nell'Unione europea. Di questi interventi vengono analizzati gli effetti rimodellatori operati dalle disposizioni finanziarie.

In particolare, considerando ciò che si verifica nel diritto dell'Unione europea, emerge l'utilizzazione, in quell'ordinamento, del principio di condizionalità, consistente nel subordinare la concessione di aiuti finanziari al rispetto di determinati requisiti e comportamenti nel soggetto ricevente. In Italia, il principio non è diffuso come altrove, ma certo è conosciuto e utilizzato. Ad esempio, con l'istituzione dei fondi settoriali volti al perseguimento di specifiche finalità. Sempre nella stessa sezione, viene descritto l'impatto delle regole finanziarie sull'attività amministrativa, in particolare, sul pubblico impiego, sulle società pubbliche, sull'organizzazione sanitaria e sulla tutela della salute.

All'interno della sezione IV, il capitolo III è dedicato alla gestione finanziaria delle regioni e alle decisioni di entrata e di spesa relative. Osservano le autrici del capitolo che per comprendere le dinamiche della spesa regionale è necessario chiarire i contenuti della categoria dei LEP. I LEP, come è noto, non sono menzionati dall'art. 119 della Costituzione che prevede interventi per «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» ma sono ricollegati, poi, al dettato costituzionale tramite una legge ordinaria.

Nella sezione V, al capitolo IX vengono, infine, considerati gli effetti della riforma, intervenuta nel 2024, sul Patto di stabilità e crescita, soprattutto, per le sue conseguenze sul bilancio di previsione annuale. Con la riforma è stata predisposta una disciplina, in buona parte inedita, del c.d. braccio preventivo, modellando diversamente il ruolo della Commissione europea, attribuendole una funzione di maggiore rilievo, già, sotto diversi aspetti, anticipata con l'introduzione del semestre europeo nel 2011 e con il suo prolungamento nel 2013.

In particolare, la riforma ha previsto che la Commissione elabori, per ciascun Paese con un debito superiore all'80 per cento del PIL e con un disavanzo maggiore del 3 per cento del PIL, una «traiettoria di riferimento» di durata quadriennale, ulteriormente prorogabile. In caso di mancato rispetto degli impegni assunti, con il c.d. braccio correttivo, anch'esso previsto dalla riforma è stata dettata una nuova disciplina in merito all'apertura della procedura per debito eccessivo.

Valutando la ricerca nel suo complesso, si può osservare che, attraverso la ricostruzione sistematica degli interventi finanziari, operati nei diversi ambiti della pubblica amministrazione, si staglia, a tutto tondo, il legame intrinseco esistente tra i due comparti oggetto di studio. Attraverso l'indagine svolta, lo studioso si incammina dal mondo dell'Unione europea all'ordinamento nazionale fino a quello regionale ed è messo in grado di valutare lo stretto legame esistente tra le due materie protagoniste della ricerca: finanza pubblica e amministrazione pubblica. Legame che genera trasformazioni profonde, i cui effetti non sono stati fino a oggi indagati con l'attenzione necessaria a far emergere nuovi assetti amministrativi.

RTA PEREZ

ELISA D'ALTERIO, *Public Finance Law and Public Administrations. The Shaping Power of Public Finance in the European Union*, Londra e New York, Routledge, 2026, 193 p., ISBN: 9781003479765.

Il libro di Elisa D'Alterio affronta un tema cruciale del diritto pubblico contemporaneo: il rapporto tra finanza pubblica e amministrazione pubblica. L'autrice concentra l'attenzione sulle

regole finanziarie e ne illustra le conseguenze non solo sulla disponibilità delle risorse, ma anche sul funzionamento stesso dell'amministrazione.

Il volume pone alcuni interrogativi di fondo. L'influenza delle regole finanziarie si limita alla dimensione materiale, legata alla disponibilità delle risorse necessarie all'azione amministrativa, oppure si estende a orientare contenuti, priorità e decisioni? Per quali ragioni, e attraverso quali meccanismi, l'amministrazione pubblica è conformata dalle regole finanziarie? Questo condizionamento migliora o peggiora le prestazioni dell'amministrazione pubblica e la sua capacità di soddisfare l'interesse pubblico?

Il libro si articola in sei capitoli, preceduti da una prefazione che illustra l'impostazione metodologica del volume.

Fin dalle prime pagine, l'autrice propone una ricostruzione giuridica degli effetti prodotti sull'azione amministrativa dalle regole e dalle misure finanziarie. Introduce, poi, la nozione di «potere di conformazione» (ampiamente utilizzata da M.S. Giannini nei suoi studi sul diritto pubblico dell'economia), intesa come la capacità delle regole finanziarie di orientare in modo significativo l'organizzazione, il funzionamento e le finalità dell'amministrazione pubblica. La scelta terminologica consente così di mettere a fuoco un fenomeno che, pur fondandosi su poteri giuridicamente formalizzati, non si lascia ricondurre agevolmente alle categorie tradizionali del potere di bilancio o della funzione amministrativa, e che tuttavia incide in modo rilevante sull'azione delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di una forma di condizionamento che non si esprime attraverso un singolo potere formalmente tipizzato, ma che risulta, invece, dall'esercizio coordinato di una pluralità di competenze e funzioni pubbliche, soprattutto nel contesto dell'Unione europea e dei suoi rapporti con gli ordinamenti nazionali.

Il capitolo I pone le basi concettuali dell'indagine. Esso ricostruisce anzitutto i tratti essenziali della finanza pubblica nella sua dimensione giuridica e si concentra sul rapporto strutturale tra finanza e amministrazione, descritto attraverso la metafora del «motore» e della «macchina»: «There is a close relationship between public finance and public administrations: the former is the engine that drives the administrative machine» (p. 5). Questa immagine chiarisce come, nella prospettiva adottata dall'autrice, la finanza pubblica non costituisca soltanto la condizione materiale dell'azione amministrativa, ma ne sostenga il funzionamento e, sempre più spesso, ne orienti le scelte. Il capitolo individua, quindi, alcune tendenze di lungo periodo: la progressiva perdita di centralità del controllo parlamentare sul bilancio; il rafforzamento delle amministrazioni finanziarie; la crescente giuridicizzazione delle finanze pubbliche; la primazia degli strumenti finanziari rispetto agli obiettivi sostanziali delle politiche pubbliche. L'indagine si inserisce, così, nel solco della riflessione classica sul *power of the purse*, richiamando in particolare gli studi di Laband e di Giannini, ma ne propone una rilettura alla luce delle trasformazioni dello Stato amministrativo e dell'emersione di forme di *governance* finanziaria sovranazionale.

Il capitolo II prende in esame l'espansione delle regole di finanza pubblica, tanto negli ordinamenti nazionali quanto nell'Unione europea. Questa espansione dipende da una pluralità di fattori: l'aumento strutturale della spesa pubblica, il processo di integrazione europea, l'esigenza di garantire la stabilità economico-finanziaria.

Sono ricostruite, quindi, le diverse tipologie di regole finanziarie europee e i relativi meccanismi di applicazione, dai quali emergono il rafforzamento della *governance* finanziaria dell'Unione europea e il suo impatto sugli ordinamenti amministrativi degli Stati membri. Il capitolo mostra, in particolare, come le regole di finanza pubblica incidano non solo sulla gestione delle risorse, ma anche sulla definizione delle scelte pubbliche. Da strumenti principalmente orientati al controllo democratico sulla spesa, pertanto esse operano sempre più come vincoli delle politiche pubbliche. Ne derivano effetti rilevanti sui rapporti tra i diversi poteri pubblici, in particolare tra parlamenti, governi e amministrazioni.

Il capitolo III ricostruisce le origini storiche dell'espansione delle regole di finanza pubblica. Le grandi crisi degli ultimi decenni, da quella finanziaria globale del 2008 alla pandemia da Covid-19, fino alle più recenti tensioni geopolitiche, ne hanno accelerato lo sviluppo. L'Unione europea ha progressivamente rafforzato il proprio apparato normativo e istituzionale. A tal fine, ha introdotto strumenti di sorveglianza, condizionalità e, più di recente, forme di debito comune.

Il capitolo IV analizza una serie di casi di studio per esaminare l'impatto delle regole di finanza pubblica su alcuni elementi strutturali dell'amministrazione pubblica: l'erogazione dei servizi, l'organizzazione amministrativa e il pubblico impiego. I casi mostrano che regole, formulate in termini generali e prevalentemente tecnici, producono effetti di standardizzazione e di riorientamento dell'azione amministrativa. Esse incidono, in particolare, sullo sviluppo o la riduzione dei servizi pubblici e ridefiniscono l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Come osserva l'autrice, «This analysis of such impact does not concern the relationship between the administrative system and public finance [...], as much as the ability of public finance regulation (at the EU and national level) to shape the administrative system based on technical needs, which do not always represent the general public interest» (p. 56).

Il capitolo V riprende i risultati dei capitoli precedenti, li riorganizza attorno a una serie di interrogativi e propone una trattazione più compiuta del potere di conformazione. Di questo ultimo, esamina le modalità di esercizio e gli effetti sull'amministrazione pubblica, anche in relazione ai rapporti con la società e con gli altri poteri pubblici. In questo quadro, emerge una questione centrale. Come si legge nel testo: «does the shaping power produce benefits, or does it exacerbate the dysfunctions affecting the public administration of EU Member States? In other words, does the shaping power improve or worsen the performance of public administrative bodies?» (pp. 144-145).

Il capitolo VI conclude l'indagine. L'autrice sottolinea come il potere di conformazione del diritto della finanza pubblica non presenti effetti univoci e possa, in alcune circostanze, contribuire al miglioramento dell'azione amministrativa. Allo stesso tempo, emergono alcuni problemi nell'attuazione nazionale delle regole europee, in particolare quando queste non tengono conto delle specificità degli ordinamenti amministrativi.

Nel complesso, il volume offre un contributo significativo al dibattito sul diritto pubblico europeo. Tra i suoi principali meriti, va segnalata anzitutto l'attenzione agli effetti concreti delle regole finanziarie sull'amministrazione pubblica, con il superamento conseguente di una analisi limitata alle fonti o alle competenze. Di particolare rilievo è, inoltre, la costruzione concettuale del potere di conformazione, che permette di ricondurre a un quadro unitario fenomeni tra loro eterogenei.

Proprio questa impostazione apre anche alcune questioni di carattere sistemico, in particolare con riferimento al ruolo dei parlamenti nei processi decisionali di natura finanziaria. Le regole di finanza pubblica incidono in modo significativo sulla formazione delle scelte pubbliche e contribuiscono a ridefinire i rapporti tra indirizzo politico, amministrazione e decisione finanziaria. In questo quadro, acquistano maggiore rilievo i meccanismi tecnici e le sedi sovranazionali di coordinamento, con effetti sull'equilibrio tra i poteri pubblici. Il controllo parlamentare sul bilancio, tradizionalmente centrale nei sistemi costituzionali, risulta così esercitato entro margini più ristretti: si tratta di una trasformazione meritevole di attenzione in relazione alle più recenti dinamiche della *governance* economico-finanziaria europea.

GIULIO VESPERINI

ANNA GIULIA CARAGLI e MICHELA LEGGIO, *Governance e regolazione del settore agroalimentare verso il paradigma One Health*, Torino, Giappichelli, 2024, 283 p., ISBN: 9791221110180.

Anna Giulia Caragli e Michela Leggio si pongono l'obiettivo di superare la visione strettamente settoriale della sicurezza alimentare — tradizionalmente ancorata alla sola *food safety* — per considerare il nesso inscindibile tra la tutela della salute, la protezione dell'ambiente, il benessere animale, la qualità dei prodotti e la sostenibilità economica delle filiere (legata a obiettivi di *food security*) secondo il paradigma *One Health*.

La locuzione *One Health*, come ricordano G. Ragone e M. Ramajoli nel contributo *One Health e ordinamento italiano: il livello costituzionale, la normazione primaria e la fase dell'implementazione amministrativa*, in *One Health dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, a cura di L. Violini, Torino, Giappichelli, 2023, è stata coniata dal medico veterinario, nonché attivista della *Eco Health Alliance*, William B. Karesh. La riflessione di Karesh presenta un precedente importante nel pensiero di luminari quali il patologo tedesco Rudolf Virchow e di Calvin Shwabe, che nel 1984 coniò il termine *One Medicine* nel senso di intendere la salute in una accezione più ampia rispetto a quella fino ad allora intesa, comprendendo nella definizione, non più solo quella umana, ma anche quella animale e vegetale.

Il nuovo concetto *One World, One Health* sottolinea l'interconnessione globale: le sfide sanitarie non conoscono confini geografici e richiedono una visione olistica che consideri la salute umana, animale e ambientale come un sistema integrato. Questo approccio riconosce che pandemie, cambiamenti climatici, inquinamento e altre minacce sanitarie sono fenomeni strettamente interconnessi che richiedono risposte congiunte e inclusive. Ne consegue una visione critica al paradigma tradizionale, fondato su un approccio *top-down* e su decisioni prese esclusivamente da esperti e istituzioni che vengono poi imposte dall'alto, senza coinvolgere le comunità locali o considerare le specificità territoriali e culturali. Il modello *One Health* risulta invece maggiormente democratico e plurale, in quanto prevede il coinvolgimento attivo delle popolazioni nelle decisioni che riguardano la loro salute, riconoscendo che le comunità locali possiedono conoscenze preziose sui propri bisogni sanitari e sulle soluzioni più appropriate al loro contesto. L'idea centrale è che per affrontare efficacemente le sfide sanitarie globali sia necessario superare l'elitarismo scientifico e abbracciare modelli partecipativi che valorizzino tanto l'*expertise* tecnica quanto la saggezza delle comunità.

Il paradigma in parola consiste in un approccio metodologico basato sulla necessaria interdipendenza delle connessioni e delle convergenze tra salute di tutti gli esseri viventi e ambiente, alla luce delle sfide globali che impongono e imporranno con sempre più urgenza l'esigenza di fronteggiare i problemi dei cambiamenti climatici e delle emergenze sanitarie causate da virus animali. Dal punto di vista giuridico, tale approccio è finalizzato a progettare e implementare programmi, politiche, norme e ricerche in cui diversi settori cooperano per raggiungere migliori risultati per la salute pubblica (FAO, UNEP, WHO e WOA, *One Health Joint Plan of Action, 2022-2026, Working together for the health of humans, animals, plants and the environment*, Roma, 2022).

La riflessione su un metodo integrato quale è *One Health* ha attirato l'attenzione di una platea di importanti esponenti della scienza giuridica (L. Costato et al., *Compendio di diritto alimentare*, Milano, Wolters Kluwer, 2019; M. Sollini, *Il sistema della sicurezza alimentare. Profili di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2023; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, Giuffrè, 2020; M.F. Riley, *One Health Pandemic Prevention and Mitigation: The Role of FDA*, in *Food and Drug Law Journal* (2021), 2, 200 ss.; L. Wettlaufer, F. Hafner, J. Zinsstag e L. Farnese, *A Legal Framework of One Health: The Human- Animal Relationship in the Law*, in *One*

health: the theory and practice of integrated health approaches, a cura di J. Zinsstag et al., Cabi, 2020). A questi si aggiunge l'interessante volume in commento, che, insistendo sul nesso inscindibile tra tutela della salute, protezione dell'ambiente, benessere animale e sostenibilità economica, si inserisce efficacemente proprio in questo ambito di studio, proponendosi di connettere la riflessione teorica con la dimensione concreta dell'azione amministrativa, alla luce della consapevolezza che la regolazione del settore agroalimentare non può più limitarsi a garantire la sola *food safety*, ma deve contribuire alla sostenibilità complessiva dei sistemi produttivi e di consumo.

Il libro è suddiviso in quattro capitoli che, pur mantenendo una rigorosa impostazione giuridica, si aprono a un dialogo interdisciplinare con le scienze ambientali, economiche e sanitarie.

Nel primo capitolo, le autrici ricostruiscono l'evoluzione della *governance* agroalimentare europea (a riguardo, degna di nota è la recente monografia di H. Schebesta e K. Purnhagen, *EU Food Law*, Oxford, Oxford University Press, 2024, che offre una panoramica autorevole e completa della legislazione alimentare nell'Unione europea), soffermandosi sulla crescente importanza dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA, *European Food Safety Authority*) e sul progressivo rafforzamento della dimensione scientifica e cooperativa di detta regolazione. L'analisi dell'evoluzione della *governance* agroalimentare europea proposta dalle autrici si inserisce a pieno titolo nel più ampio dibattito dottrinale sulla trasformazione delle forme di regolazione dell'Unione europea e sulla creazione di autorità tecniche indipendenti. Si tratta di fenomeni molto discussi in letteratura, anche come risposta alle esigenze di specializzazione e neutralità scientifico-tecnica nella regolazione dei vari settori: rientra in tale analisi sicuramente l'EFSA, divenuta, da organo meramente consultivo, un soggetto centrale della *governance* del rischio agroalimentare (D. Bevilacqua, *Le «amministrazioni tecniche»: l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e i Joint FAO/WHO Expert Committees. Un'analisi comparata*, in *Sistemi regolatori globali e diritto europeo*, Quaderno n. 6 della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, a cura di S. Battini, G. della Cananea, E. Chiti, C. Franchini e B.G. Mattarella, Milano, Giuffrè, 2011).

Sul piano comparatistico, numerosi studi (*inter alia* E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002; S. Cassese, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Il Foro it.*, Roma, 1996, vol. 115, 7 ss.; S. Foà, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura del mercato*, in *Dir. amm.*, 2020, 4, 765 ss.) hanno evidenziato le diverse soluzioni adottate negli ordinamenti europei per bilanciare autonomia tecnico-scientifica e controllo democratico (basti pensare, tra gli altri, ai modelli francese, con l'*Agence française de sécurité sanitaire des aliments* e inglese, che ha visto la costituzione della *Food Standards Agency*), mentre l'esperienza italiana — segnata dall'istituzione presso il Ministero della salute del Dipartimento della salute umana, della salute animale, e dell'ecosistema (*One Health*), e dei rapporti internazionali — solleva ancora interrogativi rilevanti sul piano dell'autonomia tecnico-scientifica e dell'effettiva capacità di coordinamento intersettoriale. Le riserve manifestate dagli studiosi — ricostruite all'interno del volume — si concentrano su due problemi: da un lato, vi è chi evidenzia il rischio che il nuovo Dipartimento possa risultare eccessivamente condizionato dagli obiettivi politici del Ministero di appartenenza, compromettendo così l'autonomia tecnico-scientifica necessaria per un efficace coordinamento intersettoriale (M. Sollini, *La partecipazione delle Autorità nazionali per la sicurezza alimentare al procedimento di elaborazione dei pareri di competenza di Efsa*, in *Riv. dir. al.*, 2016, 4, 27 ss.); dall'altro, vi è chi solleva la preoccupazione che la struttura dipartimentale possa non disporre della flessibilità operativa necessaria per adeguarsi tempestivamente alle dinamiche del mercato in continua evoluzione ed alle esigenze emergenti nei settori di competenza (E. Bruti Liberati, *Le autorità amministrative indipendenti. Virtù e vizi di un modello istituzionale*, in *An. giur. ec.*, 2020, 1, 51 ss.).

Al di là delle riserve dottrinali, la necessità di un approccio integrato tra i diversi ambiti della tutela sanitaria, ambientale e della sicurezza alimentare trova solido fondamento nell'ordinamento costituzionale. La Legge fondamentale, infatti, in seguito alla riforma di cui alla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente» collega aspetti naturalistici, paesaggistici e culturali in una visione non statica o meramente estetica, ma di protezione integrata e dinamica dei valori ambientali, insieme a quelli consolidati dalle testimonianze di civiltà (sul punto, con specifico riferimento alla modifica di cui all'art. 41 Cost., si v. M. Delsignore, A. Marra e M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. amb.*, 2022, 1 ss.).

L'integrazione costituzionale tra tutela ambientale e sviluppo economico trova ulteriore conferma proprio nella modifica dell'articolo 41 Cost., che arricchisce e amplia i commi secondo e terzo estendendo il campo di applicazione dell'intervento pubblico in economia, ridando vigore al disposto costituzionale che sembrava essere stato messo in disparte dalle esigenze di sviluppo dei mercati e della concorrenza derivanti dall'evoluzione dell'Unione europea e dall'affermazione del cosiddetto Stato regolatore. Su questo punto, anche alla luce delle riflessioni proposte dalle autrici, si può richiamare la giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui la riforma costituzionale del 2022, nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), «segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva» (Consiglio di Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167).

Questa evoluzione normativa, giurisprudenziale e istituzionale pone, secondo le autrici, le fondamenta per un approccio integrato che, superando le tradizionali contrapposizioni tra sviluppo economico e tutela ambientale, realizza quella sintesi tra esigenze produttive e salvaguardia ecosistemica che costituisce il presupposto concettuale del paradigma *One Health*. La riforma costituzionale del 2022 rappresenta, quindi, non solo un adeguamento formale dell'ordinamento alle sfide contemporanee, ma una vera e propria rivoluzione culturale che riconosce nell'ambiente il fondamento stesso della convivenza democratica e del progresso sociale sostenibile.

Nel secondo capitolo, vengono approfondite le questioni relative alla sostenibilità ambientale delle produzioni agroalimentari. L'analisi verte sull'impatto delle politiche climatiche europee sui sistemi di regolazione settoriale e mostra come l'integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche alimentari stia comportando una ridefinizione sostanziale degli strumenti di incentivazione e controllo, dalla condizionalità ambientale dei pagamenti PAC ai nuovi meccanismi di *carbon farming* e di economia circolare. Particolarmente interessante risulta l'analisi delle esperienze di *governance* territoriale, con specifico riferimento ai sistemi di qualità, alle denominazioni di origine e ai distretti agroalimentari (pp. 115-142), che vengono inquadrati come laboratori di sperimentazione di modelli di *governance* collaborativa tra pubblico e privato, evidenziando sia quelle che sono le potenzialità, sia anche le criticità di questi approcci in termini di efficacia regolatoria e di tutela dell'interesse pubblico.

Nel corso della trattazione, le autrici analizzano il sistema dei regimi autorizzatori (cap. III) e dei controlli (cap. IV), utilizzando il diritto agroalimentare come banco di prova per una ridefinizione del ruolo della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che la funzione amministrativa non può più limitarsi a garantire solo la sicurezza alimentare in senso stretto, ma deve contribuire alla sostenibilità complessiva dei sistemi produttivi e di consumo (cap. III). Nel trattare l'istituto della cosiddetta SCIA sanitaria (pp. 195-203) — pur riconoscendo la portata innovativa del nuovo assetto — il volume evidenzia i limiti di modelli fondati sull'autoresponsabilità del privato, che faticano a intercettare i rischi sistemici propri dell'approccio *One Health*, ancorato a valutazioni settoriali e verticali. Più coerenti con tale paradigma appaiono, invece, i

sistemi autorizzatori preventivi e centralizzati previsti per i *novel foods* e per gli OGM (pp. 111-115), basati su una valutazione scientifica *ex ante* dell'EFSA e su un coordinamento multilivello dei controlli, capaci di garantire una lettura integrata dei rischi sanitari e ambientali.

Nell'ultimo capitolo Caragli e Leggio esaminano il sistema dei controlli ufficiali di cui al regolamento (UE) n. 625/2017, che rappresenta il primo tentativo di recepire in modo espresso l'approccio *One Health* nella disciplina europea della filiera agroalimentare. Le autrici mettono in evidenza il superamento del modello tradizionale di controllo ispettivo *ex post*, a favore di sistemi di *audit* basati sull'analisi del rischio, sulla programmazione e sulla collaborazione con gli operatori del settore. In questa prospettiva, i controlli diventano uno strumento di attuazione integrata delle normative in materia di sicurezza alimentare, salute animale, sanità delle piante e tutela ambientale. Tuttavia — pur riconoscendo la portata innovativa del nuovo assetto — il volume lascia emergere le principali difficoltà operative di un sistema che presuppone un elevato livello di coordinamento amministrativo e di condivisione delle informazioni, in un contesto ancora segnato dalla frammentazione delle competenze e dalla persistenza di logiche settoriali: basti pensare alla mancanza di basi comuni e precise e alla presenza di parametri e metodi di monitoraggio e di valutazione limitati nel settore delle c.d. «certificazioni etiche del benessere animale», in cui incombe il pericolo di *greenwashing* (I. Riva, *Comunicazione di sostenibilità e rischio di Greenwashing*, in *Riv. dir. al.*, 2023, 1, 55 ss.; L. Russo, *Gli standard privati*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Europa, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro., L. Russo, Milano, 2021).

L'analisi dei regimi autorizzatori, dei controlli ufficiali e delle misure di prevenzione mostra come la regolazione tradizionale, basata su vincoli e sanzioni, debba evolversi verso forme maggiormente collaborative e partecipative, fondate sulla responsabilizzazione degli operatori economici e sull'informazione trasparente ai consumatori (sul punto si v. il contributo di S. Masini, *Informazioni e scelte del consumatore*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 417 ss.). In questo senso la sfida teorica più ambiziosa delle autrici consiste nel dimostrare che la *governance* del settore agroalimentare può diventare un laboratorio di sperimentazione per nuovi modelli di amministrazione pubblica, capaci di affrontare la complessità senza rinunciare ai principi di legalità, imparzialità e tutela dell'interesse generale.

Il libro ha il merito di proporre un approccio innovativo alla nozione di interesse pubblico, che nel contesto agroalimentare assume un significato plurale e dinamico. La tutela della salute collettiva, la sicurezza alimentare, la salvaguardia dell'ambiente e la competitività del settore diventano interessi tra loro connessi, che richiedono un bilanciamento costante e una *governance* comune e composita, capace di gestire i conflitti e le interdipendenze. Di governare la complessità. Questo aspetto, insieme alla particolare attenzione che viene dedicata alle implicazioni digitali della trasformazione regolatoria (pp. 258-259), rivela come le questioni agroalimentari costituiscano un settore indispensabile per valutare e anticipare i principali temi e problemi del diritto amministrativo contemporaneo.

In conclusione, il volume invita a ripensare al ruolo dello Stato e delle amministrazioni nella gestione dei beni comuni e della tutela della salute collettiva, suggerendo che solo attraverso un approccio integrato e cooperativo, capace di affrontare e tenere insieme la complessità della società attuale, sarà possibile affrontare efficacemente le sfide future del settore preso in esame, come di altri. La consapevolezza che la salute dell'uomo dipende indissolubilmente dalla salute del pianeta rende la buona *governance* del comparto agroalimentare una delle chiavi per la costruzione di un futuro più equo, sicuro e sostenibile.

CARLOTTA FARIOLI

MARCO D'ALBERTI, *Giudicare il potere amministrativo. Il controllo del giudice sulla pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2025, 135 p., ISBN: 9788815393678.

Il volume di Marco D'Alberti potrebbe essere definito un «aureo libretto» che, secondo l'intelligenza artificiale, significa «piccolo libro prezioso, eccellente, splendente come l'oro». Infatti, solo i giuristi con grande esperienza e visione riescono a condensare in poche pagine l'essenza di un istituto e dei problemi che esso pone. Sul tema della giustizia amministrativa si potrebbe ricordare il volumetto di Fabio Merusi degli anni Ottanta del secolo scorso *L'«ingiustizia» amministrativa in Italia* (Bologna, il Mulino, 1986, 117 p., coautore G. Sanviti). Il taglio era in parte diverso in quanto si riferiva esclusivamente all'esperienza italiana e metteva in luce le carenze strutturali soprattutto del processo amministrativo, nonché i possibili rimedi introdotti in parte solo con il Codice del processo amministrativo del 2010.

Fin dalle prime pagine il volume chiarisce che vuol differenziarsi dai tanti studi che trattano il tema «con elevate dosi di tecnicismo e formalismo» (p. 14). Si propone cioè di analizzare il sindacato giudiziale sull'attività delle pubbliche amministrazioni inserendolo in un contesto più generale che tenga in considerazione «i diversi fattori che influiscono sulle caratteristiche, sull'estensione e sull'intensità del sindacato del giudice» (p. 14). Lo scopo non è dunque quello di approfondire la meccanica processuale, quanto piuttosto di condurre un'analisi di metalivello volta a cogliere in concreto la funzionalità del sindacato giurisdizionale a tutela dei diritti dei cittadini e a garanzia della legalità dell'operato della pubblica amministrazione.

Le direttrici, in parte intersecantesi, lungo le quali si sviluppa la trattazione sono essenzialmente due e cioè quella storica e quella della comparazione.

L'analisi storica è essenziale per dare maggior respiro all'analisi e per cogliere come anche l'intensità del sindacato abbia subito nel corso dei decenni oscillazioni. Si pensi per esempio all'esperienza degli Stati Uniti segnata dal passaggio di un atteggiamento di *deference* nei confronti delle agenzie federali all'epoca del *New Deal* a uno scrutinio più intenso (*hard look*) sull'esatta ricostruzione dei fatti nell'ambito dell'istruttoria e della rilevazione di tutti gli interessi rilevanti (p. 34 ss.). Ma il volume richiama anche la recentissima sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti del 2025 sul caso *Loper Bright Enterprise* che ha *overruled* il precedente del 1984 sul caso *Chevron*. Quest'ultimo per decenni aveva giustificato un *self restraint* dei giudici nel sindacare le decisioni delle agenzie in presenza di *ambiguous statutes* suscettibili di una pluralità di interpretazioni *permissible* (p. 85).

L'analisi storica consente di cogliere le ricorrenze e le linee di continuità come, per esempio, l'emersione del principio di proporzionalità in Prussia già all'inizio dell'Ottocento in tema di sanzioni amministrative (p. 42) e in Italia grazie a Gian Domenico Romagnosi. Nei *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni* del 1814 si affermava infatti che l'azione amministrativa deve causare «il minimo possibile sacrificio» alla proprietà e alla libertà dei privati (p. 50).

Quanto alla comparazione, gli ordinamenti presi in considerazione sono la Francia, la Germania, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti e l'Italia. Ciascuno di essi presenta specificità che l'autore coglie con precisione, mettendo a raffronto istituti come, per esempio, l'istruttoria processuale o l'applicazione da parte del giudice di principi generali come la ragionevolezza e la proporzionalità. Anche la presenza di un giudice amministrativo specializzato anziché, nei Paesi anglosassoni, di un giudice unico, cioè il giudice della *common law*, costituisce una variabile in quanto quest'ultimo tradizionalmente ha mostrato un atteggiamento di maggior deferenza nei confronti della pubblica amministrazione.

Si pensi soltanto ai giudici inglesi che fino alla metà del Novecento hanno interpretato il criterio della ragionevolezza nel senso che una decisione amministrativa può essere annullata solo

se essa è così irragionevole che *no sensible person could ever dream that it lay within the power of the authority* (cosiddetta *Wednesbury reasonableness*) (p. 26). E, aggiungiamo noi, anche la necessità di applicare in modo rigoroso il principio di proporzionalità soprattutto in materia di immigrazione in base alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dai giudici di Strasburgo e che ha reso il controllo operato anche dai giudici inglesi meno deferente (p. 98), ha suscitato reazioni negative e anzi è stato uno degli argomenti addotti per giustificare la *Brexit*.

La comparazione consente di mettere in evidenza analogie (come, per esempio, il sindacato sull'eccesso di potere in Francia e in Italia) (p. 23), differenze (nei Paesi anglosassoni una concezione più ampia della *administrative justice*, inclusiva anche delle garanzie procedurali e dei rimedi non giurisdizionali) (p. 114) e arricchimenti reciproci. D'Alberti rileva peraltro un avvicinamento progressivo negli ultimi decenni tra i vari ordinamenti sottolineando in particolare che in Gran Bretagna il giudice ordinario della *common law* ha dimostrato di poter esercitare un controllo altrettanto penetrante di quello dei giudici amministrativi francesi e italiani (p. 110).

I capitoli II e III del volume si soffermano su due aspetti cruciali in tema di controllo giurisdizionale e cioè, da un lato, quello sulla correttezza del procedimento seguito dall'amministrazione, in particolare sulla regolarità dell'istruttoria, e, dall'altro, sulla «sostanza» della decisione attraverso l'applicazione dei principi generali di ragionevolezza, proporzionalità, trasparenza, correttezza e precauzione valorizzati in tutti gli ordinamenti nella fase più recente (p. 29).

Particolarmente illuminanti sono le pagine dedicate alle virtù e ai vizi della proporzionalità (così il titolo del cap. III) che partono da lontano. Infatti, richiamano Cesare Beccaria e Montesquieu in ambito penale, Grozio nel diritto internazionale e, andando indietro nel tempo, Aristotele che nell'*Etica Nicomachea* afferma che «ciò che è giusto rispetta la proporzione» (p. 54). Ma l'analisi di D'Alberti sul principio di proporzionalità si fa più tecnica là dove mette in luce il rischio che il giudice nell'applicarlo si spinga oltre il limite del sindacato di legittimità operando direttamente il bilanciamento degli interessi, valori e diritti in gioco, con conseguente incertezza e imprevedibilità delle decisioni (p. 57). È necessario dunque arginare l'eccessiva discrezionalità del giudice. Un primo limite è stato posto in ambito internazionale e nel diritto europeo in relazione al primo elemento della struttura trifasica del test di proporzionalità e cioè quello dell'idoneità del mezzo a raggiungere il fine. È stato circoscritto in particolare a livello europeo l'ambito dei fini del potere pubblico (i «motivi imperativi di interesse generale» del diritto europeo) (p. 58). Il secondo elemento e cioè la necessità del mezzo prescelto presenta una minor incertezza valutativa in quanto richiede soltanto di esaminare le possibili misure alternative rispetto a quella adottata (p. 59). Più critico è invece il terzo elemento, e cioè la proporzionalità in senso stretto volta a operare il bilanciamento tra benefici per gli interessi pubblici e sacrifici imposti ai diritti dei privati e a evitare un'incidenza «eccessiva» del provvedimento adottato su questi ultimi. La questione è dunque come evitare che le sentenze si basino su argomenti di *policy* e non rigorosamente giuridici, come sottolineato da J. Habermas (citato a p. 60). Secondo D'Alberti il giudice deve porsi su un piano diverso dalla comparazione degli interessi e basare la decisione su dati e verifiche quantitative, come ha correttamente operato il *Conseil d'État* francese valutando per esempio l'incidenza concreta della costruzione di una tratta autostradale e di una bretella che avrebbero comportato la demolizione di un padiglione di un ospedale (nel caso *Société civile Sainte-Marie des l'Assomption* citato a p. 61).

Di particolare interesse è anche il capitolo IV che analizza i fattori che nei vari ordinamenti condizionano le attitudini dei giudici che oscillano tra «deferenza» e «attivismo». Per esempio, nell'esperienza statunitense in una certa fase (gli anni Trenta del secolo scorso) i giudici mantennero un atteggiamento di *self restraint* nei confronti del fenomeno emergente delle agenzie

federali, organismi ad alta competenza tecnica e affidabilità (p. 83). Più in generale in presenza di decisioni amministrative che involgono valutazioni tecniche complesse il sindacato tende a essere, per riprendere un'espressione utilizzata in passato dal Consiglio di Stato, un sindacato «debole», anche se di recente la giurisprudenza amministrativa italiana ha adottato uno standard più rigoroso volto a sindacare l'attendibilità della valutazione o addirittura la sua maggiore o minore attendibilità rispetto a quella operata dalle parti private o dal consulente tecnico d'ufficio.

Tra i fattori che condizionano l'atteggiamento dei giudici D'Alberi include anche la legislazione (pp. 96 ss.), l'essere incardinati in corti nazionali o internazionali (pp. 104 ss.), l'interazione con la dottrina (pp. 110 ss.), la concezione più o meno ampia della giustizia amministrativa (pp. 113 ss.). Un fattore che potrebbe essere valorizzato è anche la percezione dell'integrità e competenza delle pubbliche amministrazioni che variano nelle diverse esperienze nazionali. A questo riguardo, basta pensare al noto discorso di Bergamo di Silvio Spaventa del 1880 secondo il quale, specie a livello di enti locali, «l'arbitrio tende a dominare il nuovo della legge, e l'inframmettenza politica e le passioni di parte a sostituirsi ai criteri del pubblico interesse» (citazione ripresa a p. 92). È difficile stabilire quanto sia cambiata oggi da noi l'etica pubblica e quanto sia pertanto necessario un sindacato rigoroso sulle decisioni delle pubbliche amministrazioni.

Il quadro complessivo che emerge dal volume è un'estrema eterogeneità del controllo giudiziale (p. 129). Nelle conclusioni D'Alberi condivisibilmente ritiene che una «autentica giustizia amministrativa» richiede la presenza di una serie di rimedi e garanzie già nella fase del procedimento e in sedi giustiziali, anche a scopo deflattivo, che consentano al giudice di dosare l'intensità del proprio sindacato tenendo conto di una più completa *machinery of complaints* (p. 129).

Per l'ampio respiro e per il linguaggio scorrevole, il volume potrebbe costituire un ottimo complemento ai corsi di giustizia amministrativa se è vero che gli studenti devono acquisire non soltanto nozioni tecniche, ma anche visione.

MARCELLO CLARICH