

Rivista trimestrale di diritto pubblico

Il *Court-packing* della Corte suprema americana
La conferenza sul futuro dell'Europa
Le concessioni balneari turistiche in Italia e Spagna
Good algorithms, better rules



www.giuffre.it/riviste/rtdp

Per i testi dei provvedimenti più importanti non inseriti nel fascicolo

www.irpa.eu/rtdp



GIUFFRÈ
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

ISSN 0557-1464

La *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fondata nel 1951 da Guido Zanobini, è stata diretta dal 1964 al 2000 da Giovanni Miele e Massimo Severo Giannini.

Direttore: Sabino Cassese

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby, Francesca Bignami, Armin von Bogdandy, Mark Thatcher, Joseph H.H. Weiler

Vicedirettore: Bernardo Giorgio Mattarella

Comitato di direzione: Stefano Battini, Lorenzo Casini, Marco D'Alberti, Elisa D'Alterio, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Luisa Torchia, Giulio Vesperini

Primo redattore: Giorgio Mocavini

La direzione e la redazione della Rivista hanno sede in via Cristoforo Colombo, 115 - 00147 Roma - tel. 06/5136691 - fax 06/5128205 - e-mail: rtdp@giuffre.it.

Sito *web*: www.irpa.eu/rtdp

AVVERTENZA PER GLI AUTORI

La *Rivista* adopera la fotocomposizione. Gli autori possono far pervenire i loro articoli in formato «.doc», redatti secondo le istruzioni per gli autori riportate alla fine di ogni fascicolo, tramite e-mail all'indirizzo rtdp@giuffre.it. Per chiarimenti si prega di rivolgersi alla redazione della rivista.

Nei prossimi fascicoli

La normativa europea sul clima – *The European Common Constitutional Traditions on Freedom of Expression* – La prefazione dello *Scrittoio del Presidente* di Luigi Einaudi – Gli scritti di Giannini su *Mondoperaio* (1948-1950) – Cronache europee 2020 – L'attività normativa del governo nel periodo 2020-2021

SOMMARIO

FASCICOLO 1

ARTICOLI

ALDO SANDULLI, <i>La tentazione del Court-packing della Corte Suprema e i rischi per la democrazia statunitense</i>	3
GIANLUCA SGUEO, <i>I tre problemi della Conferenza sul futuro dell'Europa</i>	21
GIULIANO VOSA, <i>Le concessioni balneari turistiche tra ordinamento degli Stati e diritto dell'Unione. Italia e Spagna: cammini diversi, soluzioni simili?</i>	49
ALESSANDRO NATALINI, <i>Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche</i>	95
FABIANA DI PORTO, <i>Good algorithms, better rules: how algorithmic tools could revive disclosure regulation</i>	117

I

NOTE

STEFANO BATTINI, <i>Judgement No. 238/2014 Seven Years Later. The Italian Constitutional Court and die schöne Seele of the International Legal Order</i>	139
--	-----

RASSEGNE

LUIGI CARBONE e FRANCESCA D'ANGELO, <i>Cronache costituzionali 2020</i>	145
VALERIO BONTEMPI, GIORGIO MOCAVINI ed ELISABETTA TATÌ, <i>L'attività normativa del governo nel periodo 2017-2019</i>	179

RIVISTA BIBLIOGRAFICA

<i>Opere di Ulrich Stelkens e Agnė Andrijauskaitė (Maria Cristina Pangallozzi); Martina Conticelli, Maurizia De Bellis e Giacinto della Cananea (Edoardo Chiti); Italo Birocchi, Giovanni Chiodi e Mauro Grandona (Guido Melis); Dario Martire (Aldo Sandulli); Elena di Carpegna Brivio (Rita Perez); Claudio Franchini (Anna Giurickovic Dato); Elisa D'Alterio (Livia Lorenzoni); Rita Perez (Antonio Pedone)</i>	207
--	-----

SOMMARIO

Note bibliografiche a cura di Bruno Paolo Amicarelli, Lucia Aniballi, Livia Baldinelli,
Gianluca Buttarelli, Francesca D’Angelo, Marianna Mazzarella, Giorgio Mocavini,
Rosaria Morgante, Camilla Ramotti, Andrea Renzi, Costanza Trappolini..... 233

NOTIZIE

Un rapporto su lavoro, formazione e società in Italia nell’era post Covid-19 (*Giorgio
Mocavini*)..... 257

Un seminario sull’«amministrazione condivisa» (*Simone Franca*)..... 259

Un convegno sulla riforma costituzionale in materia ambientale (*Alessandra Mattoscio*). 261

La relazione di una commissione di studio sul trasporto pubblico locale (*Aldo Pardi*)..... 263

Un convegno sul diritto e l’infosfera (*Alfio Guido Grasso*) 265

LIBRI PUBBLICATI (selezione a cura di *Giorgio Mocavini*) 267

NOTIZIE SUI COLLABORATORI..... 279

CONTENTS 285

ISTRUZIONI PER GLI AUTORI..... 291

RECENSIONI

Seguono, sostanzialmente, sette monografie, ciascuna dedicata a uno dei settori innanzi citati. È impossibile qui sintetizzare il percorso, che si muove dalla prospettiva teorico-evolutiva a quella normativa, dall'analisi della giurisprudenza nazionale a quella europea. Si tratta di un cospicuo lavoro di dissodamento settoriale, alla ricerca delle chiavi di lettura del rapporto tra ordinamento generale e ordinamento particolare nella Costituzione. Chiavi di lettura che sono diverse, perché differenti, talvolta anche profondamente, sono le tipologie di ordinamenti esaminati e il percorso evolutivo esperito in età repubblicana. Tra queste chiavi, si è detto, un posto di rilievo riveste l'autonomia, che, a diverso titolo, è il segno di distinzione dell'ente territoriale e dell'ente funzionale, ma anche delle formazioni sociali, anche a struttura collettiva. Diversa è la ragione che è alla base della separatezza dell'organo costituzionale parlamentare, che poggia sulla salvaguardia della rappresentanza elettiva, la quale motiva l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari. Ancora diversa è la giustificazione dell'ordinamento interno militare e penitenziario, che riposa nella distanza funzionale dall'assetto generale costituzionale, distanza che è andata gradualmente affievolendosi, soprattutto a seguito di interventi giurisprudenziali.

Il libro è scritto ottimamente e mostra piena padronanza dell'armamentario tecnico giuspubblicistico. L'opera ha un intento panottico, non accontentandosi di carotaggi; il raggio d'azione dell'autore è assai vasto, coprendo un perimetro inconsueto per uno studio monografico di sviluppo teorico non manualistico. Questo valore aggiunto del volume ne costituisce forse anche una criticità, nel senso che, in taluni casi, la forza centrifuga rischia di far perdere di vista, riprendendo l'analogia del *panopticon*, il punto luce centrale.

L'altro rilievo che si potrebbe muovere al significativo studio è che ci sarebbe stato bene, nella struttura del libro, un decimo capitolo, a carattere conclusivo, volto a tirare le fila del discorso, oltre che a fornire una «interpretazione autentica» circa l'ordine seguito nell'analisi dei settori. Se è vero che una serie di importanti indicazioni sono ricavabili dai primi due capitoli, è anche vero che il lettore è lasciato alla libera riflessione dopo l'ultima analisi settoriale, sull'ordinamento penitenziario. Cosa che, sempre pensando al panottico benthamiano, ha un che di evocativo.

La chiusura recisa dell'opera non incide però sulla bontà del lavoro, la quale, oltre ad avvalersi di un imponente apparato bibliografico, a dimostrazione dell'enorme attività di scandaglio compiuto, fornisce nuova linfa sia alla difesa e implementazione della Costituzione repubblicana, sia alla capacità diffusiva della teoria istituzionalistica, la quale, a più di un secolo dall'aureo libretto pisano, è tuttora ben viva e idonea a produrre preziosi frutti.

ALDO SANDULLI

ELENA DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, Giappichelli, 2021, 299 p., ISBN: 9788892139817.

Il tema studiato da Elena di Carpegna Brivio riguarda non solo la rappresentanza nazionale e la valutazione delle politiche pubbliche ma investe anche i caratteri della domanda sociale e il ruolo svolto dal Parlamento. Di questo, sono narrate le recenti e meno recenti incertezze al momento di determinare le scelte pubbliche, a volte causate da un preminente ruolo del governo.

Su questo particolare aspetto l'autrice, descrivendo i temi della rappresentanza nazionale e della difficoltà mostrata dalle camere nella valutazione delle politiche pubbliche, analizza le scelte parlamentari dimostrando che indirizzo politico, ruolo del Parlamento e realizzazione delle decisioni che investono interessi durevoli costituiscono un nucleo indissolubile. Questo nucleo è fondato su una «piena sinergia tra istituzioni» intrecciata a «strumenti di conoscenza scientifica» (p. 250). E l'autrice, nel corso della sua analisi, dimostrerà che questa sinergia, a causa di varie vicende, è stata spesso ridotta o è mancata del tutto.

Il volume è articolato in sei capitoli.

Nel primo capitolo si introduce il tema, che ritornerà più volte nella ricerca, relativo al significato di «rappresentanza nazionale». Come è noto, la rappresentanza che si instaura tra eletti ed elettori è figura giuridica ben definita. Con essa si designa un rapporto che corre tra rappresentato e intera collettività nazionale, rapporto che non consente agli elettori di revocare gli eletti. Addirittura gli eletti, in base alla Costituzione, esercitano la propria funzione «senza vincoli di mandato».

Per di Carpegna Brivio la rappresentanza nazionale si riferisce all'esistenza di una unità che congiunge le diverse generazioni collegandosi, per sua natura, a «interessi durevoli». E da questa descrizione emerge l'interrogativo, sollevato in diverse pagine del volume, che investe la capacità del Parlamento di individuare e di tutelare questi interessi al fine di ridurre la distanza tra cittadini e istituzioni. Per questi motivi e di fronte alla complessità delle scelte pubbliche e alla loro frammentazione, di Carpegna Brivio propone l'interpretazione di una rappresentanza politica nella quale quelle decisioni, riconducibili all'aggregazione politica del momento, si svolgano utilizzando procedimenti che sappiano rendere trasparenti i conflitti e visibili le responsabilità.

Il tema della rappresentanza nazionale, introdotto nel primo capitolo, è ripreso e svolto nel secondo. In questo si mette in luce che il modo in cui il Parlamento ha interpretato la propria capacità di produrre cambiamenti sociali ha risentito di un'identificazione dell'esercizio della sovranità nella produzione normativa. In quest'ottica, l'autrice mette in evidenza la possibilità che la rappresentanza politica sia sempre in grado di tutelare gli interessi durevoli.

In un primo momento, questi interessi vennero tutelati attraverso la capacità dei partiti di fungere da albero di trasmissione tra popolo e Parlamento, capacità che si è, però, progressivamente ridotta fino ad estinguersi quasi del tutto a partire dagli anni Novanta. E di fronte a questa vicenda restava irrisolto il tema della valutazione delle politiche pubbliche da parte di un Parlamento scarsamente consapevole dell'utilità di funzioni di valutazione.

Ed è proprio per attenuare questa mancanza di consapevolezza che, nel terzo capitolo, si descrivono i tentativi di introdurre nel Parlamento italiano logiche valutative, da utilizzare prima dell'approvazione delle leggi, quali l'adozione di un'istruttoria legislativa nelle commissioni operanti in sede referente, l'istituzione del Comitato per la legislazione, cui si aggiunge l'istituzione di uffici valutativi aventi ad oggetto l'impatto della regolazione. Interventi, però, che non sono stati in grado di attribuire «profondità analitica al ruolo parlamentare». Anche se, poi, nel 2009 una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri ha definito, sempre sotto il profilo dell'acquisizione di maggiori conoscenze da parte dell'organo legislativo, le modalità di redazione, da parte delle amministrazioni competenti, di quattro relazioni di accompagnamento dei provvedimenti normativi del governo (relazione illustrativa, relazione tecnico-finanziaria, relazione tecnico-normativa, relazione di impatto della regolazione).

Infine, la stessa riforma del titolo V, pur in un contesto di ampia valorizzazione delle autonomie locali, lasciando inesprese alcune prospettive innovative, ha mancato di costituire l'occasione di un profondo ripensamento del ruolo delle camere, come invece ci si poteva aspettare, dando luogo a quelle «occasioni perdute» di cui scrive l'autrice a proposito del complesso delle riforme introdotte in Parlamento, ora ricordate. Anche se il progetto *CAPIRE* (Controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali) che ha poi avuto uno sviluppo nella Carte di Matera del 2007 ha riconosciuto nel controllo sull'attuazione delle leggi e nella valutazione delle politiche pubbliche la nuova vocazione delle assemblee legislative.

Con una particolare attenzione alle decisioni finanziarie del Parlamento e all'introduzione dei servizi di bilancio delle camere, temi trattati nel capitolo quarto, di Carpegna Brivio nota che le diverse modificazioni della procedura di bilancio, l'emanazione di una nuova legge di contabilità, le discussioni sul documento di programmazione economica e finanziaria, l'introduzione della relazione tecnica, la riforma dell'articolazione del bilancio in missioni, programmi e azioni, la presentazione di un maxiemendamento sostitutivo della legge finanziaria, e poi della stessa legge di bilancio, il ricorso al voto di fiducia per l'approvazione della stessa legge (e per di più votato da una sola camera seguendo la procedura denominata del «bicameralismo alternato») hanno frammentato e, in definitiva, ridotto la funzione della

RECENSIONI

decisione finanziaria e anche il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio, introdotto a seguito della riforma costituzionale del 2012. Infatti, questo Ufficio, pur titolare di una funzione indipendente, non è ancora riuscito a svolgere completamente il suo ruolo (p. 166).

Ed è a seguito di questa lunga serie di «inattuazioni» che nel capitolo quinto si esaminano le forme di valutazione *ex post*, che sono in grado di consentire alle camere almeno un giudizio sul proprio operato e sulle proprie esperienze passate, da cui trarre insegnamento. Tanto più che il Parlamento, svolgendo questi controlli, potrebbe usufruire di un consistente patrimonio informativo proveniente dalla Corte dei conti. Ma questa utilizzazione, secondo quanto scrive di Carpegna Brivio, fatica a inserirsi nell'azione del Parlamento, maggiormente sensibile alle valutazioni politiche, piuttosto che a quelle tecniche. Si può, d'altronde, ricordare che l'incapacità del Parlamento di utilizzare le informazioni specialistiche è vicenda antica che si può fare risalire, almeno, alla fine degli anni Settanta, al momento del primo *choc* petrolifero. A quell'epoca ha origine, infatti, l'introduzione dell'obbligo, per il governo, di presentare i conti trimestrali di cassa a un Parlamento non dotato, allora, di uffici in grado di utilizzarli adeguatamente.

Nel capitolo sesto, viene nuovamente presa in considerazione la crisi della rappresentanza politica e si analizzano gli elementi che hanno portato l'organo legislativo, titolare della rappresentanza nazionale, a ridurre progressivamente la sua capacità di farsi interprete della domanda sociale. Esisterebbe, infatti, secondo di Carpegna Brivio una conflittualità, che caratterizza i rapporti politici e sociali, che ha impedito sino a oggi al Parlamento di concepire il proprio ruolo come una garanzia costante che le decisioni dello Stato siano assunte per unire e per durare.

L'impressione che gli «interessi durevoli» cui fa riferimento di Carpegna Brivio non abbiano trovato ancora una sufficiente tutela, in assenza di una valutazione delle politiche pubbliche è attenuata, peraltro, dai possibili effetti prodotti dalla riforma introdotta con la legge costituzionale del 19 ottobre 2020, n. 1. La riforma ha aperto una nuova riflessione sulla funzione parlamentare che dovrebbe comportare la riorganizzazione dei servizi di documentazione, la creazione del ruolo unico dei dipendenti delle camere e l'istituzione dell'Ufficio di valutazione e impatto del Senato (Uvi). (Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari sono state presentate per la Camera il 20 ottobre 2020. Al Senato, il 21 gennaio 2021 si è avuta la proposta Calderoli, seguita, due mesi dopo, da quella Zanda fino a quella Santangelo dell'8 luglio 2021).

Accanto a queste possibili e future riforme che aprono ad azioni con effetti, si sperano positivi, sul futuro dell'organo legislativo, di Carpegna Brivio in diverse pagine ricorda quanto possa incidere, e abbia inciso, sulla vicenda della tutela degli interessi durevoli la presenza del Parlamento europeo e la valutazione delle politiche pubbliche dell'Unione europea. Questa ha concorso ad attribuire un chiaro significato al principio della democrazia rappresentativa, diffondendo una cultura della valutazione delle politiche pubbliche come strumento di integrazione politica. Senza dimenticare il ruolo della Corte costituzionale che, dopo un iniziale *self restraint*, ha affermato la centralità dei diritti sociali, rilevando la connessione tra procedimenti istruttori e garanzia dei diritti sociali e portando a diverse decisioni sulla tutela del diritto alla salute (p. 232).

Queste aperture sul mondo di domani connotano le conclusioni dell'ampia e interessante ricerca dedicata al ruolo della democrazia rappresentativa e alla descrizione delle difficoltà incontrate dai pubblici poteri in tema di valutazione delle politiche pubbliche. Si tratta di un'analisi molto attenta al ruolo del Parlamento e della società alla quale si può forse rimproverare una eccessiva complessità lessicale.

RITA PEREZ