

così di offrire al lettore una visione veramente completa e multi-dimensionale della materia.

Il volume è articolato in sette parti. La prima prende in esame la crescita delle amministrazioni e dei regimi regolatori a livello mondiale, indagandone il fondamento costituzionale e i principali moduli organizzativi e operativi. La seconda esamina il funzionamento delle reti globali e i meccanismi di interazione con le amministrazioni nazionali e la società civile. La terza si sofferma sul «processo amministrativo globale», cioè sulle modalità di fissazione di standard, sulle tecniche di negoziazione, sul ruolo delle regolazioni private e sull'*enforcement* delle decisioni globali. La quarta è dedicata allo sviluppo dello stato di diritto e dei principi democratici a livello globale, tramite meccanismi convenzionali e tecniche alternative, come il coinvolgimento della società civile e il ruolo degli indicatori. La quinta riflette sulla relazione tra diritto globale e sistemi regionali, a cominciare da quello europeo. La sesta sezione si interroga sul futuro della sovranità. La settima e ultima è dedicata alla nascita di una cultura giuridica globale e alla crescita di una comunità epistemica finalmente integrata a livello mondiale.

Il volume, in conclusione, offre una ricostruzione aggiornata della materia in termini accessibili e allo stesso tempo dettagliati. Si tratta, pertanto, di un testo prezioso sia per gli studiosi dei vari rami del diritto pubblico, sia per gli studenti dei corsi universitari di diritto globale che ormai si stanno diffondendo ovunque nel mondo. Il libro è altresì utile per i professionisti legali e funzionari pubblici che operano a stretto contatto con le organizzazioni internazionali e sovranazionali. Il diritto amministrativo globale, d'altra parte, è ormai diventato un complemento fondamentale per comprendere il fenomeno della globalizzazione, nella consapevolezza che il mondo è oggi sempre più governato, seppure in modo imperfetto, da corpi e reti di organismi che hanno un ruolo amministrativo prima ancora che politico.

GIULIO NAPOLITANO

Gianluca SGUEO, *Beyond Networks - Interlocutory Coalitions, the European and Global Legal Orders*, Switzerland, Springer, 2016, 192 p., ISBN: 9783319288758.

Gli studi dedicati al diritto amministrativo ultrastatale si sono interessati in più occasioni del tema dei gruppi sociali organizzati e dei loro rapporti con le amministrazioni sovranazionali. Lo hanno fatto, ad esempio, le indagini sulle *lobby* europee e sui meccanismi, formali e informali, attraverso i quali si svolgono le loro interazioni con le amministrazioni dell'Unione, le ricerche sulle varie forme di partenariato pubblico-privato e quelle più tradizionali sulla partecipazione ai diversi procedimenti amministrativi che si svolgono di fronte alle autorità europee. Negli studi sul diritto amministrativo globale, invece, le organizzazioni non governative e gli altri gruppi sociali organizzati sono stati immediatamente qualificati come soggetti dello spazio amministrativo globale e ne sono state discusse le varie possibili posizioni, da semplici destinatari dell'azione amministrativa a veri e propri co-regolatori.

Il volume di Gianluca Sgueo si inserisce in questo dibattito assumendo un punto di vista peculiare. Pone al centro dell'indagine, anzitutto, uno specifico tipo di gruppi sociali organizzati, che l'autore chiama *interlocutory coalitions*. Si tratta di associazioni di soggetti privati che possono assumere diversi vesti giuridiche, ma che rispondono a una medesima logica funzionale, di perseguimento di un obiettivo comune trans-nazionale. Per esaminarne caratteri e modi di funzionamento, poi, prende in esame lo spazio giuridico che risulta dalle interazioni tra lo «spazio amministrativo europeo» e lo «spazio amministrativo globale», nel presupposto che i due non siano sistemi giuridici reciprocamente chiusi, ma, al contrario, comunicanti. È in questo spazio giuridico più ampio che operano le *civil society interlocutory coalitions*. Muovendo da questa impostazione complessiva, il volume si misura con varie questioni, tentando una comprensione multidimensionale del fenomeno delle *civil society coalitions*. Vi sono, però, tre questioni più importanti delle altre, che definiscono l'impianto complessivo dell'indagine: quali sono i tratti distintivi delle *civil society coalitions*? È possibile affermare che queste coalizioni contribuiscano a mettere in relazione tra loro lo spazio amministrativo europeo e quello globale e i relativi diritti amministrativi? E in quale modo le *civil society coalitions* sostengono lo sviluppo di principi democratici sovranazionali?

L'indagine è molto ricca. Al lettore sono presentati numerosi esempi, utili a mettere a fuoco il fenomeno e ad apprezzarne la rilevanza reale. Il discorso combina bene l'analisi della realtà giuridica con il suo inquadramento concettuale, che si appoggia a un'ampia letteratura giuridica e politologica. Sono numerose anche le interpretazioni proposte. Con forzatura forse inevitabile, diremmo che sono tre le tesi più importanti. La prima è che le *civil society coalitions* sfuggono a una vera e propria caratterizzazione formale, date le troppe variazioni tra i vari casi. Ma trovano in un aspetto funzionale il loro tratto distintivo profondo. Le coalizioni della società civile, infatti, sono essenzialmente organismi orientati alla mediazione: al proprio interno, tra i vari soggetti privati che si associano per il perseguimento di un obiettivo comune; esternamente, nella rappresentazione del proprio punto di vista alle amministrazioni ultrastatali di riferimento. La seconda chiave di lettura riguarda la capacità delle *civil society coalitions* di promuovere la convergenza tra diritto amministrativo europeo e diritti amministrativi globali. Ciò avviene attraverso una dinamica che combina l'imposizione dall'alto con l'emulazione e il contagio (*attractiveness*, nella formulazione dell'autore, che riprende qui il lessico di Jacob Olsen). Le coalizioni, ed è questa la terza tesi proposta, hanno anche un potenziale democratico: diversamente dai singoli attori della società civile, troppo deboli, promuovono il consolidamento di pratiche amministrative che contribuiscono alla costruzione di una legittimazione democratica degli apparati ultrastatali, sebbene il processo sia tutt'altro che lineare e privo di difficoltà.

Queste tesi sono sviluppate in sei capitoli. Il primo presenta una serie di premesse per l'indagine: il quadro analitico utilizzato per esaminare le interazioni tra lo spazio amministrativo europeo e quello globale; e quello che serve a inquadrare il fenomeno della «società civile globale» e delle sue molteplici articolazioni. Il secondo e il terzo capitolo descrivono il fenomeno

delle *interlocutory coalitions* e ne propongono un inquadramento teorico. Vengono ricostruite le forze che stanno alla base del loro sviluppo, il quale non si può spiegare attraverso un singolo fattore, ma è il frutto di una varietà di elementi, tra cui le nuove tecnologie e la globalizzazione dei mezzi di comunicazione, della formazione e delle conoscenze. Sono esaminate, poi, le caratteristiche delle *interlocutory coalitions*, dalla composizione all'organizzazione, ai modi di formazione della volontà. È, questa, una parte importante dell'analisi, perché consente di vedere il funzionamento delle coalizioni dall'interno, in tutta la sua complessità. L'autore osserva poi che vi sono tre diversi modelli: quello delle coalizioni governate da un accordo formale, che disciplina nel dettaglio l'organizzazione e le procedure della coalizione; quello delle coalizioni rette da un accordo-quadro, che si limita a fissare alcune regole di cooperazione e a definire gli obiettivi dell'azione comune; e quello delle coalizioni che operano attraverso un semplice codice di condotta, che lascia autonomia alle singole componenti. Nel quarto capitolo, vengono discusse le funzioni svolte dalle coalizioni. Le attività principali, secondo la ricostruzione proposta, sono tre: la mediazione, il *rule-making* e l'attuazione. Ma è la prima a rappresentare il vero centro funzionale delle coalizioni. Queste ultime esistono e sono riconoscibili come fenomeno unitario perché, al di là delle innumerevoli variazioni nella composizione, nell'organizzazione e nei modi di funzionamento, rispondono alla stessa logica funzionale, che è quella della mediazione, interna ed esterna. Le stesse attività di *rule-making* e di attuazione possono essere intese come specifiche dimensioni della mediazione. Il quinto capitolo esplora le potenzialità di legittimazione proprie della cooperazione tra sistemi ultrastatali e coalizioni della società civile. La cooperazione porta con sé la promessa di una reciproca legittimazione: dei sistemi ultrastatali, perché l'interazione cooperativa con la società civile può operare come un meccanismo di *accountability*; e delle stesse coalizioni, perché il dialogo con i sistemi ultrastatali implica il riconoscimento della loro rilevanza e della loro funzione. Questo fa emergere le coalizioni dallo sfondo complessivo della «società civile globale», attribuendo loro il ruolo di mezzo di comunicazione tra quest'ultima e le amministrazioni ultrastatali. Negli ultimi due capitoli del volume si osserva che le *interlocutory coalitions* sono strumenti capaci di promuovere la democratizzazione di quella che l'autore chiama la *governance* amministrativa globale. Svolgono questa funzione essenzialmente sostenendo la convergenza tra il diritto amministrativo europeo e quello globale intorno a pratiche democratiche. Il processo, però, presenta varie difficoltà. Quanto più crescono le dimensioni delle *interlocutory coalitions*, tanto più diminuisce la loro capacità di mediazione interna. Inoltre, le coalizioni possono esprimere punti di vista molto diversi, persino conflittuali, ed entrare tra loro in concorrenza. Ancora, la stabilizzazione della loro cooperazione può condurre a una perdita di creatività e capacità di sperimentazione da parte delle coalizioni.

L'opera, molto gradevole anche nella scrittura, ha vari meriti. Arricchisce e precisa, anzitutto, le ricostruzioni dei soggetti dello spazio giuridico globale. Sin dall'inizio della riflessione scientifica sul diritto amministrativo globale, è stato osservato come i privati, nello spazio giuridico globale, partecipino all'esercizio di varie funzioni amministrative: è il caso, ad esempio, delle amministrazioni ibride, alle quali partecipano soggetti privati e organismi

intergovernativi, come la *Codex Alimentarius Commission*; è il caso, ancora, degli organismi privati che esercitano direttamente funzioni amministrative, come avviene per l'attività di normalizzazione. Più spesso, i privati, sia come singoli, sia come gruppi sociali, sono destinatari delle misure delle amministrazioni globali. Ancora, i privati partecipano alla produzione di queste misure in modi che variano da caso a caso e dipendono dalla funzione della partecipazione. Questo volume isola un tipo specifico di soggetto privato, le *interlocutory coalitions*, mostrandone la rilevanza nello spazio globale e analizzandone nel dettaglio i modi di funzionamento. Mostra, inoltre, come i soggetti privati organizzati in reti strutturate possano favorire la convergenza amministrativa, non solo tra le regole e le pratiche amministrative che operano all'interno dei singoli settori dello spazio globale, ma anche tra le regole e le pratiche del diritto amministrativo globale e quelle del diritto amministrativo europeo. Sta qui, forse, l'intuizione più interessante del volume. I gruppi sociali organizzati in coalizioni sono una delle forze che guida la costruzione del diritto amministrativo globale, insieme ai governi nazionali, alle corti ultrastatali, alle amministrazioni, alla scienza giuridica.

Come ogni studio che induce a riflettere sui processi in corso, anche questo si presta a qualche obiezione. La più importante riguarda il potenziale democratico delle coalizioni di gruppi sociali. La parte finale del volume è dedicata, come si è detto, alle difficoltà del processo in corso. E l'autore riconosce in più passaggi che le coalizioni sovranazionali della società civile non risolvono il problema della democrazia partecipativa nello spazio globale. Eppure, pesa, sulla ricostruzione proposta, il dubbio di una forte idealizzazione. Vi sono ambiti nei quali la partecipazione della società civile stenta ad affermarsi come pratica consolidata: è il caso, ad esempio, dell'attuazione in via amministrativa di molti accordi attraverso i quali si svolgono le relazioni esterne dell'Unione, come sottolineato dal Mediatore europeo nella sua attività di controllo. Anche quando le *interlocutory coalitions* partecipano effettivamente all'esercizio dell'attività amministrativa, poi, non è affatto chiaro che tale partecipazione sia in grado di promuovere la democratizzazione della *governance* amministrativa globale. L'autore lega la capacità di sostenere la convergenza amministrativa al rafforzamento del principio democratico. Ma si potrebbe obiettare che la convergenza amministrativa può avvenire anche in assenza dello sviluppo di pratiche democratiche. E non è certo, nei casi considerati nel volume, che l'interazione tra coalizioni e amministrazioni ultrastatali produca pratiche deliberative o altri meccanismi propri della democrazia post-nazionale. Ancora, si potrebbe dubitare della legittimazione delle stesse coalizioni. Queste rappresentano senza dubbio gruppi della società civile. Ma nel momento in cui consolidano la propria posizione e riescono ad esercitare un'influenza reale, non solo rispetto alle amministrazioni globali, ma anche rispetto agli altri soggetti privati, tendono a presentarsi come «potere». Un potere del quale non si può presupporre la legittimità e che deve, dunque, giustificare sé stesso. Il volume, insomma, si ferma dove si aprono nuove e ineludibili domande. Come osserva Alberto Alemanno nella sua Prefazione, «the case for a global participatory democracy remains to be made». Il compito non è dei più semplici, soprattutto se affrontato con gli strumenti del realismo giuridico. Ma resta un passaggio

essenziale nel processo di maturazione degli studi di diritto amministrativo globale.

EDOARDO CHIITI

Paolo POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, 376 p., ISBN: 9788815264329.

Le costituzioni sono contratti di lunga durata. È, quindi, bene che se ne interessino anche gli storici. Tanto più che essi sono capaci di valutare non solo i testi, ma anche i contesti, come insegnano le note sulle quali questo libro si chiude, spiegando che se la riforma costituzionale oggetto del referendum 2016 «sarà capace di portare frutti positivi dipenderà dalla qualità del Paese e non dalla maggiore o minore perfezione delle norme che sono state scritte» (p. 361).

Paolo Pombeni, utilizzando in parte la trama di un precedente suo libro (*La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, il Mulino, 1995), amplia lo sguardo a tutto il processo costituente italiano, dall'inizio dell'Ottocento ai nostri giorni, con una particolare attenzione al mondo della politica e della cultura cattoliche. Ne viene fuori un libro ricchissimo, che consente finalmente di mettere in prospettiva storica la vicenda costituente del 1946-1947, nonché tutto l'arco della vita della Costituzione vigente, fino ai nostri giorni.

Il primo capitolo è dedicato alla questione costituzionale nella storia unitaria fino al 1948. L'autore spiega che per un lungo periodo è stata accettata la «teoria inglese» (Crispi) per cui il Parlamento ha potere costituente. Ruggiero Bonghi, nel 1879, affermava «la Costituente è una parola mite per dire rivoluzione» (p. 33-34). Lui ed altri, tra cui Lampertico (p. 38), si schieravano con i critici inglesi del costituzionalismo rivoluzionario francese. Questo atteggiamento si rifletteva nello stesso concetto di costituzione. Arangio Ruiz riteneva che fossero tale «tutte le leggi che riflettono l'ordinamento della sovranità e della libertà» (p. 63), mentre più tardi Santi Romano scriverà che costituzione è concetto «inafferrabile e privo di effettiva consistenza» (p. 69-70). Nenni scriverà nel 1927, con riferimento alle ambizioni costituenti a cavallo della prima guerra mondiale, «era tutto ed era nulla; o, meglio, poteva essere tutto e fu nulla» (p. 43-44).

Il secondo capitolo è dedicato alla cultura giuridica. Vi è passato in rassegna il pensiero di giuristi quali Arangio Ruiz, Orlando, Santi Romano, Francesco Ruffini, Costamagna, Panunzio, Mortati. Solo con quest'ultimo i concetti di costituente e di costituzione entrano a pieno diritto nel sistema giuridico.

Il terzo capitolo riguarda la preparazione della Costituzione del 1948 e le due grandi rivoluzioni che essa comportò: Assemblea costituente, ritenuta prima equivalente a rivoluzione, e Costituzione, considerato precedentemente concetto privo di consistenza. L'autore mette anche in luce le ambivalenze. De Gasperi che considera la Costituente «simbolo di stabilizzazione e non più di rivoluzione» (p. 105) e «come tendenza democratica contro velleità insur-