

proposito di questo ultimo punto, l'A. mette in evidenza come si sia formato uno straordinario potere di accusa carente di *responsiveness* nei riguardi degli organi politici dello Stato e dei cittadini stessi e, quindi, difficilmente compatibile non soltanto con i valori democratici, ma anche con le esigenze del principio accusatorio e dell'egualianza delle parti nel processo penale. L'impressione globale che si trae dal capitolo conclusivo è proprio questa, cioè che, come si indica nel sottotitolo del libro, in Italia si è creato un sistema di «pesi senza contrappesi». L'indipendenza dei magistrati è stata portata a tale estremo che il loro potere può mettere a repentaglio gli stessi delicati equilibri sui quali si fonda il costituzionalismo.

Per concludere, due osservazioni sembrano doverose. Da una parte, questo libro è stato scritto in 1992, e cioè in un momento in cui le circostanze politiche italiane erano molto diverse da quelle di oggi. Allora, erano veramente pochi coloro che osavano mettere in questione il ruolo dei magistrati nella vita istituzionale italiana. Carlo Guarnieri lo ha fatto, mostrando così non soltanto il suo acume intellettuale, ma anche il suo coraggio civile. D'altra parte, la sua analisi è stata lungimirante. Infatti, nelle conclusioni alla seconda edizione del suo lavoro, l'A. fa un paragone con la situazione della Francia immediatamente anteriore al 1789, quando i membri dei *Parlements* erano trattati come degli eroi della causa antiassolutista: una delle prime misure dell'Assemblea Costituente fu, però, di abolire le grandi prerogative delle corti. Guarnieri presagisce così come certi eccessi di protagonismo da parte della magistratura italiana possano condurre a una ondata di ritorno e, dunque, a una eventuale restrizione delle sue garanzie di indipendenza. Questo sembra essere, appunto, il principale problema che, in sede di ordinamento giudiziario, dovrà affrontare qualsiasi riforma delle istituzioni in Italia.

[Luis María Díez-Picazo]

MICHAEL HILL (a cura di), *The Policy Process: A Reader*, New York, Londra, Harvester Wheatsheaf, 1993, pp. X-422.

Quella del *reader* non è una forma editoriale molto utilizzata in Italia. Esistono alcune, poche, antologie monotematiche e qualche raccolta dei principali saggi di singoli autori. Ma i *reader* sono qualcosa di diverso. La preoccupazione di chi lo compila non è quella di fornire una panoramica ragionata su un settore di studi o il pensiero di un autore, ma quella di semplificare la vita allo studente o al lettore curioso, fornendogli spezzoni originali di dibattiti intellettuali protrattisi anche per decenni e sollevandolo dall'onere di reperire da solo tale materiale negli scaffali di qualche archivio attrezzato (per questo si tratta di opere tanto più utili, tanto meno efficienti e completi risul-

tano essere i servizi bibliotecari universitari...). Per avere un'idea del servizio fornito, si pensi che il volume curato da Michael Hill riporta ben 26 brani diversi, tratti da riviste e volumi non sempre facili da reperire (mentre un *reader* simile pubblicato nel 1982 – *Decision Making. Approaches and Analyses*, Open U.P. – ne conteneva addirittura 31).

Tale opzione editoriale non è certamente priva di conseguenze o di difetti. Incontrare cinque pagine di Max Weber o dieci di Herbert Simon – come avviene in tali tipi di volumi – può risultare irritante, specie per chi non è del tutto estraneo alla materia trattata, vuoi per i limiti imposti *ex-post* all'argomentazione, vuoi per l'antipatico «effetto arlecchino» che ne risulta. Ma la selezione non risulta poi così drastica se si tiene conto di una precisa avvertenza: i *reader*, diversamente dalle antologie, non vanno mai studiati da soli, ma a supporto di una lettura manualistica.

In questo caso, *The Policy Process* è stato esplicitamente pensato per accompagnare il noto manuale dedicato alle politiche pubbliche scritto dallo stesso curatore insieme ad un altro politologo britannico, Christopher Ham (*The Policy Process in the Modern Capitalist State*, tradotto in Italia per il Mulino con il titolo *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*). Le strutture dei due volumi sono quasi perfettamente parallele, in modo che i brani riportati in quello qui recensito permettano a chi legge di verificare («in originale») le affermazioni compiute nell'opera manualistica. Si parte da un'introduzione dedicata alle diverse accezioni, e quindi ai diversi approcci, degli studi di *policy* (analisi delle o per le politiche), per passare, nella parte successiva, ad analizzarne le relazioni con diverse ipotesi sul ruolo dello stato (le diverse facce del potere – trattate nel manuale in un capitolo a sé stante – le teorie pluralistiche, quelle marxiste ed il ritorno neo-istituzionalista). Segue una terza sezione, abbastanza tradizionale, dedicata all'amministrazione pubblica, che introduce le parti (VI e VIII) in cui si affronta l'ineludibile dilemma dell'imperfetta messa in opera delle politiche, e l'altrettanto ineludibile discrezionalità dei cosiddetti «burocrati di strada». La quinta e settima sezione sono invece dedicate, rispettivamente, ai modelli decisionali – il tema del carattere razional-sinottico piuttosto che incremental-sconnesso delle decisioni – ed alle relazioni fra studi organizzativi e studi di *policy*. Un po' isolata, e priva di un corrispettivo capitolo sul manuale, risulta invece la sezione (la quarta) in cui si tenta di rendere conto di come si possa fare ricerca empirica sulle politiche pubbliche. L'idea del curatore era quella di mostrare come i concetti fino a quel punto esposti potessero essere «cuciti» nell'analisi di politiche reali, ma, a nostro avviso, e nonostante la maggiore lunghezza dei brani riportati, è proprio la struttura stessa del volume ad impedire una soddisfacente realizzazione di tale obiettivo.

A parte questa piccola osservazione, l'unico commento possibile

pertiene la scelta dei contributi inseriti. Sotto questo profilo, e rispetto ad altre opere similari, il curatore ha forse eccessivamente privilegiato materiale analitico secondario, interpretazioni presenti in letteratura, piuttosto che brani di studiosi che hanno dato origine al dibattito. In questo senso, ma forse sono le necessità di sintesi ad avere prevalso, sorprende l'assenza dei lavori di Pressman, Wildavsky e Majone, o di Bardach nella sezione dedicata all'implementazione, o quelli di Lindblom o di Simon (come anche quelli di March e Olsen) nelle parti dedicate ai modelli decisionali e agli studi organizzativi. Più completi, sempre in questa prospettiva, risultano essere invece i capitoli iniziali, così come quelli dedicati al ruolo dell'amministrazione pubblica. Per l'utilità didattica di un'opera di questo tipo, le piccole pecche appena sottolineate sono davvero poca cosa: è quindi da augurarsi che l'introduzione in Italia di lavori sull'analisi delle politiche pubbliche prosegua, affiancando al manuale di Ham e Hill la traduzione del suo complementare *reader*.

[Marco Giuliani]

BRUNO LEONI, *La libertà e la legge*, Macerata, Liberilibri, 1994, pp. 220.

La traduzione italiana del libro di Leoni, pubblicato per la prima volta negli Stati Uniti nel 1961, ripropone una riflessione originale sul rapporto tra diritto e politica e tra politica ed economia attraverso il filo rosso del concetto di «libertà» inteso come «assenza di coercizione».

I temi centrali dell'analisi svolta nel volume sono tre: 1) la traduzione del concetto di libertà negli ordinamenti giuridici democratici; 2) il potere coercitivo, nei confronti della libertà individuale, insito nella regola della maggioranza; 3) la ridefinizione e rifondazione della legittimità democratica sulla base della distinzione tra «decisioni collettive» e «decisioni comuni».

Partiamo dal primo punto. Gli ordinamenti giuridici si dividono in due grandi famiglie: quelli in cui prevale l'idea di libertà come mero principio astratto e quelli in cui prevale l'idea (liberale) di libertà come «assenza di costrizione». I primi si fonderebbero su una prevalente produzione legislativa-parlamentare del diritto (*civil law*), i secondi su una produzione prevalentemente giurisprudenziale del diritto (*common law*). I due tipi di sistemi giuridici darebbero luogo a due diverse forme di «certezza del diritto»: una «certezza a breve termine», intesa come esigenza di un sistema di norme scritte e principi astratti gli uni; una «certezza a lungo termine», intesa come esigenza di stabilità e continuità degli ordinamenti in relazione ai comportamenti concreti della gente comune, gli altri.

La critica alla certezza del diritto a breve termine è principalmen-