

non possono (o non devono) essere né patrimonio ristretto di ricercatori ambientalisti, né interesse esclusivo dei *policy analysts*, né, ancora, ambito d'attenzione riservato alla comunità politologica.

Che la bibliografia si proponga quindi contemporaneamente come strumento per l'analisi della politica per gli *insiders*, e come piccola enciclopedia degli interventi ambientali per gli *outsiders*, mi sembra costituisca un'ottima cosa. Così come non esiste un unico scopo per la sua consultazione, non esiste nemmeno al suo interno un percorso obbligato. È possibile muoversi ordinatamente dalle questioni generali a quelle più specifiche, oppure occuparsi di un unico paese, oppure ancora costruirsi un proprio percorso di comparazione fra apparati d'intervento o fra politiche specifiche in paesi diversi. Che la maggior parte dei saggi si riferisca a studi di caso, magari con orizzonti temporalmente limitati o con metodologie diverse, non rappresenta un ostacolo in questo percorso ricostruttivo, bensì uno stimolo alla comparazione. Si intenda, non si vuole dire che l'accostamento di studi molteplici è garanzia di comparabilità, né che tale operazione assicuri quella sedimentazione e cumulabilità dei risultati delle ricerche di *policy* che molti auspicano; molto più semplicemente, «spostarsi» creativamente da una scheda all'altra può fornire spunti comparativi a quel processo largamente soggettivo che è la generazione d'ipotesi (a questo riguardo, la presenza di un indice analitico per concetti e per attori – *policy style, network*, variabili culturali, gruppi d'interesse, esperti, ecc. – avrebbe potuto forse costituire un ulteriore ausilio alla ricostruzione di percorsi bibliografici autonomi).

Le annotazioni che accompagnano i riferimenti ai singoli articoli o volumi inclusi in questa bibliografia non si propongono ovviamente di sostituire la lettura del testo originale, ma solo di permettere una accurata ricognizione e pre-selezione della letteratura esistente. In questo, il volume pubblicato dal CNR costituisce certamente uno strumento originale e utilissimo; la replica del medesimo sforzo catalogativo in altri settori d'intervento costituirebbe senza dubbio un prezioso bene pubblico per tutti gli studiosi di *policy* (e non).

[Marco Giuliani]

CARLO GUARNIERI, *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 162.

In questo volume, del quale è uscita una seconda edizione nel 1993, Carlo Guarnieri svolge una limpida analisi della magistratura italiana in una prospettiva comparata. Si tratta di un libro, documentato e accessibile anche ai non addetti ai lavori, il cui scopo principale è fornire una spiegazione delle peculiarità dello statuto giudiziario in Italia.

Il lavoro si apre con un esame concettuale e assiologico dei principali problemi costituzionali che la magistratura pone in qualsiasi ordinamento liberal-democratico: indipendenza del giudice, margini di politica nell'attività di interpretazione e applicazione del diritto, tensione fra principio maggioritario e controllo di legalità, ecc. Questo capitolo introduttivo si chiude con una riflessione importante, cioè che non esiste una unica soluzione ortodossa o ottimale all'interrogativo costituzionale sull'assetto della magistratura. I principi liberal-democratici sono, di massima, compatibili con diversi modelli di ordinamento giudiziario.

È appunto da questa constatazione che Guarnieri parte per offrire una visione di insieme su come è stata costituzionalmente configurata la magistratura nei regimi democratici più emblematici (Inghilterra, Stati Uniti, Francia, Germania). Analizza, in particolare, i punti nodali o potenzialmente più conflittuali: reclutamento e status dei giudici, ruolo del pubblico ministero, ecc. Conclude con una lucida esposizione delle differenze, ben note ai comparatisti, fra modello burocratico e modello professionale di magistratura e, quindi, fra le diversità di *ethos* e di cultura giuridico-politica che distinguono i paesi anglosassoni dai paesi continentali.

Una volta chiarito il quadro di riferimento, l'A. dedica gli ultimi due capitoli della sua opera all'analisi della specificità del caso italiano. In primo luogo, offre una visione panoramica della evoluzione della magistratura italiana dall'Unità fino a oggi, sia dal punto di vista delle trasformazioni costituzionali e legali, sia dal punto di vista dei mutamenti sociali e ideologici avvenuti all'interno della magistratura stessa. Particolarmente interessante risulta, in questo contesto, la tesi di Guarnieri secondo cui il fattore determinante dello straordinario potere acquistato dai magistrati italiani si trova, malgrado la pluralità di correnti e di mentalità, nella loro compatta solidarietà corporativa. Questa ha permesso loro di godere di una forza contrattuale sproporzionata nei confronti degli altri poteri dello Stato; forza che si è manifestata soprattutto nel successo con cui i magistrati italiani hanno condotto la loro lotta per assicurarsi delle remunerazioni senza paragone, sia con quelle degli altri dipendenti pubblici che con quelle dei loro colleghi stranieri.

Nell'ultimo capitolo Guarnieri esamina le differenze più vistose fra il sistema italiano e gli altri sopra considerati, ivi inclusi quelli di tipo europeo-continentale. Fra queste differenze, che costituiscono la peculiarità della magistratura italiana, vanno sottolineate le seguenti: la quasi assoluta autonomia e capacità di autogoverno, tramite il CSM, conferita alla magistratura; la sua estrema politicizzazione e divisione in correnti, che rispecchia il ruolo giocato dai partiti nel sistema politico italiano nel suo insieme; il pieno statuto giudiziario conferito al pubblico ministero e la conseguente indipendenza degli organi requisiti che vengono, quindi, identificati con i giudici veri e propri. A

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-