



A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 238*.

Fin dalle prime pagine del volume in commento emerge che l'Autore si rivolge a un uditorio peculiare, costituito dagli esperti, intesi come detentori della *téchne*, del diritto costituzionale, sia in considerazione dell'oggetto della riflessione, sia per il metodo seguito.

In particolare, come si intuisce immediatamente dal titolo, l'Autore si propone di indagare il complesso rapporto intercorrente tra diritto e scienza con gli strumenti propri e dal punto di vista del diritto costituzionale. Nel fare ciò, inevitabilmente, la trattazione si interseca con altri settori della riflessione giuridica, come la filosofia e la teoria del diritto, il diritto amministrativo e il diritto europeo.

Il volume si divide in quattro capitoli, riconducibili a due macro argomenti: dopo un capitolo introduttivo, infatti, l'Autore si sofferma sulle norme tecniche e le regole tecniche all'interno del sistema delle fonti del diritto; da ultimo, nel terzo e nel quarto capitolo, l'indagine si dipana lungo il crinale della giustizia costituzionale, al fine di definire lo statuto costituzionale della legge a contenuto tecnico-scientifico e di far emergere la necessità dell'istruttoria nel giudizio costituzionale avente ad oggetto leggi che presuppongono valutazioni scientifiche o tecniche.

Il punto di partenza del lavoro risiede nella constatazione che nella società contemporanea si assiste ad una forte interdipendenza fra gli Stati e ad un'invasione sempre più penetrante della tecnologia nella vita delle persone.

Lo sviluppo tecnologico, con il suo incessante progredire, lungi dal creare certezze, rende palese la specializzazione della conoscenza e mostra ancora dei limiti nella

* Contributo sottoposto a *peer review*.

spiegazione di ampi fenomeni. «Di fronte alla difficoltà, ed in molti casi all'impossibilità, della comunità scientifica di assumere una posizione certa e univoca su una fattispecie che richiede una regolazione normativa, il diritto deve farsi carico del compito improbo di governare fattispecie dubbie persino per gli specialisti di altri rami del sapere, nella prospettiva di dover assumere responsabilità gravose anche per non scadere in forme di indecibilità» (p. 1). Insomma, per l'Autore l'influenza della scienza sul diritto richiede un nuovo approccio dogmatico della scienza del diritto, specialmente quella costituzionalistica (p. 2 ss.), che sappia sottoporre ad un vaglio critico le categorie tradizionali al fine di verificarne la tenuta al progredire delle conoscenze tecnologiche (p. 5).

Prima di giungere a soluzioni concernenti le tematiche maggiormente inerenti il diritto costituzionale, Iannuzzi svolge delle considerazioni di sistema sul ruolo e la crisi dello Stato, le cui funzioni ormai non possono più considerarsi circoscritte alla legislazione, all'amministrazione e alla giurisdizione dei rapporti tra i cittadini, e tra quest'ultimi e il Leviatano, bensì estesi al governo, per il tramite delle tre classiche attribuzioni statali, di eventi complessi, di natura economica e tecnica (p. 5). Questa sembra essere la fondata convinzione che ha guidato l'Autore, così da spingerlo a indagare i mutamenti sul sistema delle fonti e della giustizia costituzionale.

Con riferimento al primo profilo viene in rilievo sia il tema della normazione tecnica volontaria e consensuale, sia quello concernente il condizionamento delle cognizioni *science based* sulle fonti del diritto (p. 8).

Proprio relativamente alle norme tecniche, l'opera si distacca dalla dottrina tradizionale, per cui all'interno della gerarchia delle fonti non vi sarebbe distinzione tra norme tecniche e norme giuridiche, sostenendone invece la «necessaria alterità» (p. 14).

Nella ricerca di una definizione di norma tecnica, pur inserendosi all'interno di una riflessione dottrinale consolidata, l'Autore non si lascia andare a definizioni stipulative, per quanto utili sul piano teorico, prendendo le mosse dal dato normativo.

Sulla base del Regolamento (UE) n. 2012/1025 e della Direttiva (UE) n. 2015/1535 l'opera distingue così tra norme tecniche, regole tecniche e leggi *science based*.

Con la locuzione norme tecniche si fa riferimento a specifiche tecniche, non obbligatorie, adottate da un organismo di normazione riconosciuto a livello nazionale o sovranazionale; viceversa, con l'espressione regole tecniche si individuano atti-fonte, caratterizzati dal contenuto e dal fondamento tecnico-scientifico, di natura imperativa e vincolante, in quanto assumono la forza e il valore di legge della fonte che li accoglie.

Infine, l'Autore individua la macrocategoria delle leggi *science based*, «costituita da tutte quelle norme, contenute in atti-fonte, che si caratterizzano anche per il loro contenuto o per il loro fondamento tecnico-scientifico, esprimendo una correlazione necessaria fra scienza, tecnica e diritto» (pp. 17 ss. spec. 20).

Nel secondo capitolo l'Autore si concentra esclusivamente sulle norme tecniche private e, in particolare, sugli organismi che ad ogni livello operano nella loro elaborazione (pp. 30 ss.). Infatti, dopo aver analizzato dettagliatamente gli enti internazionali (ISO, IEC e ITU), europei (CEN, CENELEC e ETSI) ed italiani (UNI e CEI) di produzione delle norme tecniche private (pp. 30 ss.), l'opera si sofferma sulle principali caratteristiche di tale regolazione e sui suoi elementi di originalità rispetto ai canoni tradizionali della norma giuridica (pp. 39 ss.), che possono essere rinvenuti nella consensualità e volontarietà della norma, che spesso viene in essere per mezzo di un procedimento volto a garantirne la "democraticità", nella mancanza di strumenti di pubblicità, nonché nell'autonomia, in luogo della classica eteronomia delle fonti del diritto (p. 40).

Proprio l'analisi del processo di formazione delle norme tecniche, del loro ruolo di garanzia delle qualità merceologiche e qualitative dei prodotti industriali, dei servizi e delle tecnologie dell'informazione (p. 30), permette all'Autore di sottolinearne il loro essere «modello privatistico al servizio dello Stato-comunità, ma indipendente dallo Stato-ordinamento e dai suoi vincoli» (p. 41).

Allo stesso tempo, la constatazione del ruolo ineludibile degli organismi internazionali ed europei di normazione, cui fa da *pendant* uno spazio limitato degli enti nazionali, dà contezza della necessità di un governo globale nella gestione e regolazione di fenomeni sconfinati e materie planetarie, come quella ambientale (pp. 42 ss.).

Se, a causa di una serie di fattori, in Italia si afferma un approccio pubblicistico al tema, lo sviluppo e il radicamento della normazione tecnica nel nostro ordinamento è certamente il frutto dell'adesione all'Unione europea (pp. 48 s), la cui azione ha tentato ripetutamente di *ravvicinare* le legislazioni degli Stati membri nell'obiettivo di rafforzare il mercato comune (pp. 50 ss. e 66 s.).

Recentemente l'impostazione europea alle norme tecniche ha subito un mutamento per mezzo dell'adozione del Regolamento (UE) 2012/1025 che, superando il sistema del c.d. Nuovo approccio – previsto fin dal 1985 e basato su un meccanismo di affidamento «per mandato» ad alcuni organismi privati della produzione delle norme tecniche (pp. 52 ss.) – si pone l'obiettivo di «definire specifiche tecniche o qualitative volontarie», a cui i prodotti, i processi di produzione o i servizi attuali e futuri possono spontaneamente conformarsi» (p. 59). Allo stesso tempo, la nuova normativa europea estende il proprio campo di applicazione anche ai servizi (p. 57 s.).

Da tale approccio sembrerebbe derivare, secondo l'Autore, un abbandono dell'«ancoraggio alle cognizioni tecnico-scientifiche per estendere il suo raggio di azione a settori meno *science based*, perciò fino ad ora oggetto di regole cogenti. In altre parole, si potrebbe assistere, per essere chiari a un allargamento delle funzioni della regolazione europea che fa leva sulla genericità della tecnicità da regolare, anziché sulla tecnoscienza» (p. 64).

L'opera si sofferma anche su un'ulteriore conseguenza derivante dal Regolamento (UE) 1025/2012, caratterizzato dalla partecipazione di soggetti privati alle procedure di definizione delle norme di cui si discorre: la rottura dell'argine e della distinzione fra pubblico e privato, fra democrazia e mercato, che costituisce tradizionalmente una delle caratteristiche della statualità (p. 66).

Tale aspetto viene approfonditamente analizzato dall'Autore che, dopo averne sottolineato il carattere pervasivo e inarrestabile, lo colloca all'interno di un generale accrescimento dei meccanismi di democrazia partecipativa che si innestano nel procedimento di formazione delle norme giuridiche (pp. 68 s.), evidenziandone inoltre i rischi per ciò che attiene la tutela dei diritti fondamentali, messi a repentaglio da logiche puramente economiche e privatistiche (pp. 71 s.).

Il terzo capitolo verte sul tema delle regole tecniche nel sistema delle fonti. Se nella parte precedente il costituzionalista avverte delle difficoltà nel muoversi in un campo non proprio, poiché usualmente oggetto di studi di diritto privato, ma che viene ricondotto con ammirevole sforzo dall'Autore all'interno di un contesto pubblicistico, il capitolo sulle regole tecniche è intriso di riflessioni sul sistema delle fonti.

In particolare, dopo aver ribadito la natura normativa delle regole tecniche ed illustrato le novità derivanti dalla Direttiva (UE) 2015/1535 in materia, l'Autore si sofferma sull'inestricabile intreccio che lega tali regole e le norme tecniche, analizzando i diversi schemi di incorporazione (pp. 85 ss. spec. 89 s.). In tale contesto, il procedimento che risulta ottimale è costituito dal ricorso ad un c.d. "rinvio mobile" che consente un tempestivo aggiornamento del dato normativo ai continui progressi tecnici e scientifici (pp. 90 ss.).

Dopo aver illustrato le caratteristiche delle norme tecniche pubbliche (p. 92), specularmente a quanto fatto in ordine alle norme tecniche private, e gli elementi di frizione con i principi del costituzionalismo democratico (p. 94), Iannuzzi si sofferma sul ruolo incontrastato dell'Unione europea nell'esercitare il governo della tecnica, con forti limitazioni dell'azione dello Stato e delle Regioni (p. 99 ss.). Tale supremazia europea è anche palesata da alcune sentenze della Corte costituzionale italiana che, pur tutelando la posizione delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome dall'invasione regolamentare statale, giunge ad affermare che l'attività di mera recezione materiale delle direttive tecniche dell'Unione europea escluderebbe ogni valutazione statale di merito circa le scelte tecniche europee (p. 97). Quest'impostazione è oggetto di critica da parte dell'Autore, che ne evidenzia l'incapacità di tenere in adeguato conto i diversi interessi emergenti a livello statale o regionale e sottesi a ogni disciplina. A tal fine, si propone un nuovo modello collaborativo che si concretizzi in «un sistema di standard europei rigidi e inderogabili (ma verificabili), limitati alle sole prescrizioni tecniche minime della materia da regolare, così da lasciare alla successiva produzione normativa statale o regionale

l'alternativa fra la mera recezione materiale e la possibilità di porre standard ulteriori, al fine di soddisfare la specificità delle istanze regionali» (p. 98).

Legata a doppio nodo alla constatazione di un'ipertrofia della regolazione europea risulta essere l'affermazione del principio del coordinamento tecnico come deroga al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni. Infatti, l'Autore sottolinea che, a partire dagli anni '80, la Corte costituzionale giunge a sostenere la possibilità di interventi statali di natura meramente tecnica nelle materie di competenza regionale, a detrimento principio di legalità sostanziale. Alla base di tale impostazione vi è proprio la necessità di garantire l'uniforme adempimento degli obblighi europei (p.105 ss.).

Tale impostazione non sembra essere messa in discussione dalla riforma costituzionale del 2001, che non si è in alcun modo espressa sulla competenza statale relativa alle regole tecniche. Proprio questo silenzio ha dato la stura all'elaborazione di numerose interpretazioni dottrinali volte a individuare un fondamento costituzionale all'esercizio della funzione unitaria di coordinamento tecnico (p. 108). L'Autore si inserisce nel dibattito scientifico individuando *plurimi* appigli della competenza statale nella definizione di *standard* minimi per la formazione e il recepimento delle norme tecniche pubbliche: dalla tutela della concorrenza, alla tutela dei diritti, fino alla garanzia dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali.

Si tratta di un'elaborazione teorica che discende direttamente dall'osservazione della giurisprudenza costituzionale che, in realtà, ha mostrato «un mutamento di orientamento (...) solo apparente, perché in concreto la Corte, caso per caso, ambito per ambito, materia per materia, ha ritagliato ampissime riserve di competenze statali, in ordine al potere di dettare regole tecniche, pur senza mai riaffermare, in via generale ed esplicitamente, la perdurante vigenza del principio del coordinamento tecnico» (p. 111 ss.).

In ogni caso, l'Autore pone in rilievo le criticità e gli eccessi dell'impostazione della Corte costituzionale che, per lo più, si sono concretizzati nella qualificazione della competenza legislativa come concorrente e nell'attribuzione della potestà regolamentare in capo allo Stato, in violazione del riparto previsto dal nuovo articolo 117 Cost. (pp. 116 ss. spec. 120). Inoltre, il rischio che si corre è quello di un'«ulteriore dilatazione» delle materie di competenza esclusiva dello Stato per mezzo di una giustificazione casistica degli interventi, che produca un offuscamento dei rapporti tra Stato e Regioni nella produzione delle regole tecniche e un'ulteriore riduzione dell'autonomia regionale.

Per tali ragioni Iannuzzi propone un'esplicita riaffermazione del principio del coordinamento tecnico (p. 122).

L'ultima parte del terzo capitolo ruota intorno al principio di legalità sostanziale, che – da prima della riforma costituzionale del 2001 – la giurisprudenza costituzionale ritiene non violato dall'attribuzione, da parte del legislatore, di una potestà normativa o

provvedimentale ad altre autorità nell'individuazione di specifiche tecniche in materie riservate alla legge (pp. 129 s.).

Partendo da tali premesse l'Autore giunge ad aderire all'impostazione dottrinale che individua nel regolamento, specialmente ministeriale, anziché nella legge, la fonte più idonea alla produzione di regole tecniche. In particolare, a favore di tale soluzione depongono una pluralità di considerazioni, come il carattere estremamente specialistico della disciplina da recepire e la necessità di un'approfondita istruttoria, che sappia coinvolgere adeguatamente i corpi tecnici (pp. 132 ss.).

Infine, l'Autore si interroga sulla reale possibilità di introdurre un procedimento di formazione delle regole tecniche, che sappia adeguatamente bilanciare il necessario coinvolgimento degli organismi tecnico-scientifici e le indispensabili scelte politiche (pp. 136 s.). La difficoltà di attribuire una forza passiva peculiare alle leggi "di procedura" induce Iannuzzi a una risposta negativa, quantomeno per ciò che concerne il livello statale (pp. 140 s.).

Come anticipato, nella seconda parte dell'opera (capitoli IV e V) l'Autore si sofferma sullo statuto costituzionale delle leggi a contenuto tecnico-scientifico e sulla necessità di introdurre un procedimento istruttorio all'interno del processo costituzionale.

L'analisi si sviluppa intorno alla constatazione della mancanza, all'interno del panorama normativo italiano, di procedure volte a regolare la formazione di leggi *science based*, nonché di adeguati meccanismi di coinvolgimento *ex post* degli esperti al fine di aggiornare la disciplina legislativa (p. 148 s.).

Tale lacuna, oltre a palesare un ritardo del nostro paese, risulta in contrasto con la giurisprudenza della Corte Edu e della Corte costituzionale, che si sono più volte espresse sulla necessità di ricercare un punto di incontro tra le valutazioni politiche e quelle di natura scientifica nell'elaborazione normativa, prendendo in considerazione l'eventuale formazione di un consenso fra gli Stati aderenti alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'avanzamento delle conoscenze scientifiche, al fine di evitare l'anacronismo scientifico delle leggi (p. 150).

Sulla base di quest'impostazione giurisprudenziale e della qualificazione crisafulliana relativa alle fonti rinforzate *per procedimento*, Iannuzzi tratteggia «la legge avente contenuto scientifico (...) come un nuovo tipo di legge rinforzata» (p. 151), che per la sua adozione richiede una specifica istruttoria.

A tal proposito, l'ordinamento dell'Unione europea sembrerebbe presentare un modello virtuoso, in quanto capace di far emergere anche le posizioni scientifiche minoritarie e, soprattutto, un fruttuoso dialogo tra tecnici e decisori politici (p. 153).

Nella ricerca della definizione di uno *status* delle leggi a contenuto scientifico, l'opera oggetto di quest'analisi rileva un'ambivalenza della giurisprudenza costituzionale nell'utilizzo del dato scientifico.

In particolare, se, da una parte, la Corte limita la propria possibilità di intervento esclusivamente alle ipotesi di manifesta o intrinseca irrazionalità della disciplina legislativa, «che può configurarsi alla luce di “sicuri” riferimenti scientifici contrastanti» (p. 162), così palesando tanto un atteggiamento di *self-restraint*, quanto numerosi problemi istruttori e di compatibilità con l'evoluzione delle risultanze scientifiche (p. 164), dall'altra parte, il dato scientifico può anche costituire un grimaldello per imporre numerosi obblighi di astensione al legislatore e il recupero di spazi di autonomia della scienza (p. 168 ss.). Tali gli orientamenti rendono evidente, indipendentemente dal concreto atteggiamento della Corte costituzionale e dalle tecniche decisorie utilizzate, un'indubbia rilevanza della scienza nel diritto.

Allo stesso tempo, in continuità con le considerazioni del capitolo precedente circa le procedure di formazione delle leggi *science based*, l'Autore propone una visione innovativa per il panorama nazionale della nozione di tecnica o scienza giuridicamente rilevante, che non muova da una loro astratta apoliticità, bensì che ne «rimarchi la dimensione valutativa che è ineludibile e che, anzi, si manifesta in forma ancora più complessa nell'interazione fra i due settori» (p. 159), come si palesa nel giudizio costituzionale avente ad oggetto risultanze scientifiche incerte.

Si è già detto che il libro permette riflessioni costituzionali di più ampio respiro, lontane dai meri cavilli processuali o *tecnici*, ma all'interno di un'analisi fortemente giuridica sulla scienza in rapporto al diritto; proprio su questa relazione si sofferma la parte finale del IV capitolo, in cui l'Autore pone l'accento sulla necessità e - allo stesso tempo - sui rischi derivanti dalla procedimentalizzazione del processo di formazione delle leggi a base scientifica.

L'indispensabile coinvolgimento dell'*expertise* nella regolazione di fenomeni complessi (p. 179 ss.) non si può certamente tradurre in una perdita di controllo del diritto sulla tecnica, bensì deve essere utilizzato e letto come uno strumento per meglio valutare tutti gli interessi in gioco all'interno della disciplina legislativa. Insomma, Iannuzzi - indagando *in radice* la funzione del diritto - ripudia la subalternità di questo alla scienza e riafferma la centralità del giudizio di ragionevolezza nella sua forma più pura, inteso come conciliazione di valori costituzionali, in luogo dell'esaltazione della ragionevolezza scientifica (p. 184 s.).

Tali conclusioni risultano il *core* della giurisprudenza costituzionale concernete questioni eticamente delicate (p. 174 ss.).

Il capitolo conclusivo dell'opera si concentra sul diritto costituzionale processuale, analizzando in modo particolare il tema dell'istruttoria.

Prima di addentrarsi in questo argomento, l'Autore si sofferma sulla possibilità di ampliare l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale per mezzo delle norme e delle regole tecniche (p. 193 ss.). Con riferimento alle prime, soprattutto a causa delle modalità

di recepimento, la configurabilità di un giudizio risulta particolarmente problematica. Viceversa, l'Autore sembra presentare una posizione innovativa per ciò che concerne la possibilità di sindacare indirettamente finanche la regola tecnica contenuta in un atto normativo secondario.

Di seguito, Iannuzzi constata un uso esiguo dell'istruttoria nei procedimenti concernenti *scientific questions*, il mancato coinvolgimento della comunità scientifica (nella sua varietà), nonché l'irrilevanza del dato specialistico nel convincimento del giudice costituzionale (p. 195 ss.). Tali osservazioni risultano ancor più evidenti relativamente a questioni non tecniche ma scientifiche, in cui la Corte «preferisce affidarsi ai c.d. fatti notori o a massime d'esperienza, in tal modo mancando però l'opportunità di “assumere una posizione più coerente e puntuale in ordine a questioni anche estremamente problematiche”» (p. 198).

L'Autore si spinge, quindi, a indagare le motivazioni, anche profonde, alla base di tale impostazione della Corte costituzionale: dalla difficoltà di individuare soggetti qualificati, a quella di utilizzare le informazioni ricevute dai giudici costituzionali, fino alla «convinzione che esistano “fatti oggettivi” e che solo in tali circostanze sia legittimo ricorrere a rivalutare nel processo l'istruttoria svolta dal legislatore» (p. 198).

Partendo da tali premesse, Iannuzzi propone una partecipazione della società scientifica di riferimento, così da assicurare il più ampio pluralismo delle voci e la legittimazione delle decisioni della Corte costituzionale, soprattutto nei casi in cui è difficile prendere posizione (pp. 201 e 205). A tal proposito, la costruzione di un linguaggio scientifico, per mezzo di definizioni specialistiche nel processo, sembrerebbe risultare essenziale (pp. 202 s.).

In conseguenza di ciò, le ultimissime pagine del libro si soffermano sulla necessità della formazione della prova scientifica nel processo costituzionale, dovendosi, quindi, eliminare le istruttorie informali e assicurare la partecipazione delle parti e di terzi al contraddittorio (p. 207 ss.).

La virtù di quest'opera, si ritiene necessario ribadire, risiede proprio nell'indagare dei “temi classici” del diritto costituzionale e della sua giustizia, scegliendo come angolo di visuale privilegiato quello delle norme e delle regole tecniche.

Non si tratta un libro facile, ma non certo per il linguaggio, che risulta immediato e piacevole. La difficoltà che riscontra il lettore, riempito di stimoli, risiede nelle numerose domande che, nell'incessante ricerca di soluzioni, l'opera sollecita. Improvvisamente ci si renderà conto che le categorie tradizionali perdono la loro forza sotto la scure del dubbio insinuato.

Infine, provando a mettere a sistema i numerosi spunti ricevuti, sembrerebbe doversi affermare che, ancora oggi, vi sia una diffusa e ineludibile esigenza di diritto

costituzionale, inteso come conciliazione di interessi; viceversa, minore sembrerebbe la necessità di un'ipertrofica regolazione legislativa della vita.

Il diritto, quindi, resta l'antidoto al tempo monologante della tecnica, per rendere la scienza più umana e l'uomo più consapevole dei vantaggi derivanti dalla scienza.

Simone Barbareschi