

## *Lecture: schede commenti e riflessioni*

---

GIOVANNI BIANCO, *Costituzione economica e ordine pubblico economico*, Torino, 2008.

Attraverso l'opera di cui si scrive, l'autore compie un efficace lavoro di analisi (che si snoda attraverso due indagini, parallele ma non prive di punti di contatto) volto ad inquadrare e definire i concetti di "costituzione economica" e di "ordine pubblico economico".

L'analisi dell'autore prende le mosse dalla constatazione dell'impossibilità di attribuire alle due locuzioni un significato certo ed univoco (emblematico, in questo senso, il titolo del primo paragrafo dedicato alla "costituzione economica": una categoria controversa); da tale constatazione deriva la scelta del metodo di indagine: una ricostruzione sistematica delle tesi espresse dai più autorevoli esponenti della dottrina in seno ad un percorso ermeneutico iniziato all'epoca dello stato liberista e non ancora concluso. Lo svolgimento delle due analisi viene condotto dall'autore in modo "simmetrico": il dato di partenza (che accomuna i due percorsi di indagine) è costituito dalla necessità di approcciare ermeneuticamente i due concetti affiancando ad una chiave di lettura definita "giuspositivistica" (atta, cioè, a delimitare l'origine del significato di essi al "mero dato giuridico"), una chiave interpretativa volta ad "ampliare l'angolo visuale del giurista con quello dell'economista", inquadrando i rapporti esistenti fra i concetti in analisi ed i diversi sistemi economici, substrato sul quale si innestano gli istituti giuridici.

È evidente come un simile metodo di indagine non possa prescindere dall'analisi dei significati che i concetti di "costituzione economica" ed "ordine pubblico economico" hanno assunto in relazione ai diversi modelli di stato ed alle diverse concezioni del rapporto stato-mercato succedutesi negli ordinamenti continentali.

Il primo modello analizzato è quello offerto dall'ideologia liberista, in cui predomina l'idea di stato come "guardiano notturno", uno stato che evita di ingerirsi nel mercato valorizzando al massimo la libera iniziativa economica privata. Si sottolinea come, vigente tale modello, non sussistessero i presupposti per poter attribuire alle locuzioni oggetto di analisi una propria autonomia concettuale: la prova tangibile è data dal fatto che le prime organiche elaborazioni dottrinali relative alla locuzione "costituzio-

ne economica” (se si escludono filoni culturali di inizio ottocento che parlavano di “costituzione economica naturale”) si collocano nel primo ventennio del novecento (e si riferiscono, per lo più, ad un’analisi della costituzione tedesca di Weimar e dell’espressa costituzionalizzazione dei rapporti economici in seno ad essa); i primi studi intorno al concetto di ordine pubblico, poi, sono da collocarsi in un’epoca ancora successiva.

Nel prosieguo della trattazione, l’autore più volte sottolinea il fallimento del modello di stato liberista “puro”, generato dalla presa di coscienza dell’inesistenza di un ordine naturale del mercato. Tale presa di coscienza, che condusse alla crisi del principio del “*laissez faire*”, comporterà la necessità di un rinnovamento della struttura economica.

Con la fine dell’idea dell’esistenza di un ordine naturale del mercato e la crisi del modello di stato “minimo”, si fece strada la convinzione che l’intervento nell’economia da parte degli organi pubblici potesse realizzare compiutamente lo stato di diritto in senso sostanziale, come sintesi di libertà ed eguaglianza. La volontà del legislatore, esplicitata nelle norme delineanti la costituzione economica, rappresenterà da questo momento uno dei fattori che contribuirà alla definizione dell’equilibrio economico.

In questa nuova ottica, l’autore sottolinea come la costituzione economica debba avere, alla base, una chiara, univoca e consapevole volontà di decisione politica. Il concetto di costituzione economica non può essere inteso come separato e distinto da quello di costituzione politica rappresentando, al contrario, una determinazione interna all’unità complessiva della stessa. Con l’affermarsi dello stato sociale il concetto di costituzione economica acquista un significato ambivalente: da un lato rappresenta il fine (o uno dei fini) cui deve tendere lo stato (assicurare il bilanciamento tra lo sviluppo sociale, il benessere sociale ed il progresso economico: tra l’economia di mercato e la garanzia costituzionale dei diritti sociali e dell’intervento pubblico in economia); dall’altro, esso costituisce lo strumento di cui lo stato può servirsi per l’attuazione delle predette finalità (la struttura degli artt. 41 ss. Cost., ad esempio, offre al legislatore un ampio spettro di strumenti; per quanto concerne i fini da perseguire, si pensi all’assegnazione al legislatore del compito di garantire la “funzione sociale” della proprietà, compito assegnato dall’art. 42, comma 2°, che rappresenta un completo rovesciamento della prospettiva di politica del diritto fino ad allora privilegiata).

Comincia a delinearsi anche il profilo del concetto di “ordine pubblico economico” da intendersi come “il fine che l’azione dei pubblici poteri, nella sfera economica, mira a conseguire (nonchè il limite all’attività economica degli imprenditori)”, ovvero come “categoria riassuntiva delle fondamentali direttive del sistema economico evincibili dallo stretto nes-

so sussistente, nella costituzione vigente e nelle costituzioni degli stati sociali di diritto novecenteschi, tra i principi costituzionali fondamentali che sanciscono il principio d'eguaglianza sostanziale ed il diritto al lavoro e le clausole sociali che limitano la garanzia costituzionale dei diritti di iniziativa economica, di proprietà privata e la proprietà terriera".

Tanto l'analisi dello sviluppo del concetto di "costituzione economica" quanto l'indagine relativa allo sviluppo del concetto di "ordine pubblico economico" non possono esimersi dal prendere in considerazione il sorgere dell'ordinamento comunitario e l'influenza che lo sviluppo di tale ordinamento ha avuto sui modelli di rapporto stato-mercato vigenti nella maggior parte degli stati continentali nel secondo dopoguerra: a questo tema, vista la sua importanza, l'autore ha dedicato due appositi paragrafi.

L'ordinamento comunitario introduce un'idea estranea alla cultura dei nostri costituenti: quella di "mercato come valore". Da un'analisi della disciplina dettata dalla nostra costituzione per regolare i rapporti economici, emerge infatti il dato che l'idea di mercato come "principio-guida" fosse estranea al nostro ordinamento.

Risulta perciò evidente il carattere "residuale" dei diritti economici rispetto alle clausole sociali che li limitano. L'Europa comunitaria, al contrario, ha accentuato, nei rapporti tra diritto (di derivazione politica) ed economia, una tendenza decisamente improntata al liberismo economico. Appare palese come il modello di mercato delineato dal trattato CE non coincida con quello fatto proprio dai paesi continentali del secondo dopoguerra (l'inconciliabilità dei principi dell'ordinamento comunitario con il modello di stato "dirigista" risalta, ad esempio, dall'analisi del disposto dell'art. 86 del trattato CE, il quale stabilisce il divieto per gli stati membri di mantenere regimi giuridici contrari ai principi comunitari sulla concorrenza in favore delle imprese pubbliche).

Si pone dunque il problema dell'armonizzabilità del diritto costituzionale interno con il diritto europeo dei trattati. Alcuni autori hanno parlato di "nuova costituzione economica" (con tale espressione intendendo una necessaria revisione delle norme costituzionali alla luce di quelle comunitarie) mentre, secondo altri, risulta più opportuna una interpretazione "sistematico-evolutiva" della carta fondamentale. Un terzo ordine di autori, infine, sostenendo l'esistenza di un'insanabile antitesi tra gli artt. 92 ss. del trattato CE (che prevedono soltanto specifiche deroghe "sociali" al diritto di libera iniziativa economica ed al principio di libera concorrenza) e l'impianto di costituzione economica italiana (delineato dagli artt. 41 ss.) auspica "riforme e modificazioni" delle norme contenute nella nostra carta fondamentale.

Sottolinea inoltre, l'autore, la penetrazione all'interno dei modelli di rapporto politica-economia, di istituti propri degli ordinamenti anglosassoni. Emblematico il sorgere di autorità amministrative indipendenti, che si colloca in un contesto che vede il progressivo abbandono del modello di "stato-dirigista" e l'affermarsi del modello di "stato-regolatore", l'abbandono dell'intervento diretto dello stato nel mercato e l'affermarsi della *regulation*.

Nella parte finale delle due analisi (distinte ma, come si è visto, strettamente connesse), l'autore dedica due paragrafi all'inquadramento dei concetti di "costituzione economica europea" e di "ordine pubblico comunitario".

Dato da cui prendere le mosse è la constatazione dell'imporsi di una "dimensione politica" dell'Unione europea.

Se infatti gli interessi della comunità europea vertevano principalmente intorno alle tre grandi libertà (di circolazione delle persone, delle merci e dei capitali nonché di una concorrenza basata su un libero mercato) e tali materie costituivano il nucleo centrale non solo di quello che veniva definito "l'ordine pubblico comunitario originario" ma anche della cosiddetta "costituzione economica europea" (non esiste, come è noto, una carta fondamentale dell'Unione europea, non essendo entrato in vigore il trattato che istituiva una costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004: tale locuzione deve dunque essere intesa come "corpus di norme generali di settore che rappresentano "le strutture fondamentali" e le regole essenziali in materia economica del diritto comunitario) l'ordinamento comunitario ha progressivamente recepito principi fondamentali propri delle costituzioni dei paesi membri, che trascendono l'ambito del diritto dell'economia e si pongono come principi generali di un assetto costituzionale generale. Risultato di questo processo: una coesione tra gli ordinamenti dei singoli stati membri sempre più vasta e non settoriale.

Di conseguenza, afferma l'autore "il discorso sulla natura ed il contenuto dell'ordine pubblico economico europeo deve essere inserito in un ambito di analisi più vasto, che include necessariamente le interrelazioni tra le norme-principio dell'ordinamento comunitario e le norme-regola del mercato comunitario, incentrato sull'efficienza del sistema economico, il più volte richiamato regime della concorrenza ed il principio di sussidiarietà economica nei rapporti tra Unione e stati membri". La riformulazione dei fini dell'Unione e l'imporsi di una sua dimensione politica, investono la riconsiderazione scientifica e teoretica dell'ordine pubblico economico comunitario.

L'ultima parte delle due indagini si concentra sull'inquadramento del rapporto esistente tra i concetti analizzati e i recenti sviluppi dell'econo-

mia (si pone l'accento, in particolare, sulla "globalizzazione economica"). Proprio lo studio di tali recenti sviluppi consente all'Autore di trarre le conclusioni della propria indagine analizzando lo stato dell'arte e le prospettive future, ridefinendo le categorie in esame "alla luce dei processi storici in atto".

Posto che (il dato è ormai acquisito) lo sviluppo economico non può fare a meno di un ruolo di indirizzo e di limite sostanziale del diritto e della politica, lo scenario della globalizzazione economica e della crisi di sovranità degli stati nazionali genera una situazione di incertezza e precarietà: la politica, infatti, non ha strumenti adeguati per indirizzare un mercato che ha oramai scavalcato i confini nazionali. L'Autore sottolinea infatti come processo politico e scambio ordinario di beni economici siano ormai scissi: la realtà economica vive di regole, prevalentemente private, contrattuali e convenzionali, di valutazioni, preferenze ed alternative in cui non si trova nessuna convergenza fra l'effettività delle transazioni e degli scambi e le fasi delle decisioni politiche.

In quest'ottica l'Autore parla di "un inevitabile declino della legalità statale, e del principio di legalità e di incontrastata egemonia dell'effettività dei rapporti di natura economica su scala mondiale, del principio di effettività".

La rigidità, imposta alle forme di regolazione giuridica dal principio di legalità si scontra con l'esigenza di flessibilità, una flessibilità necessaria per la regolazione dei nuovi fenomeni economici. Allo stesso modo, allo stato concepito come detentore della funzione legislativa, si contrappone una moltiplicazione delle fonti del diritto "e dei livelli a cui possono essere posti, che incide inevitabilmente sulla effettiva tutela normativa e giurisdizionale dei diritti dei cittadini".

A fronte della crisi dell'idea dell'esistenza e della preminenza di un'istanza politica su tutte le altre, si assiste al sorgere di nuovi "centri di potere" destinati a governare l'economia mondiale (l'Autore cita il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale ed il WTO), centri di poteri estranei a qualsiasi circuito politico-rappresentativo e dunque privi di legittimazione democratica.

Quanto poi al sistema di regole di riferimento di questo nuovo ordine globale dell'economia, l'Autore, citando il Galgano, parla di "nuova lex mercatoria", che costituirebbe il sostrato reale del nuovo ordine economico nonché la costituzione materiale della globalizzazione economica.

Al di là del preciso lavoro di ricostruzione e di inquadramento dei principali orientamenti dottrinali formatisi sul tema in esame, il principale pregio dell'opera consiste, a parere di chi scrive, nel non avere mai, nel corso dell'indagine, privilegiato una chiave di lettura che si limitasse alla mera

analisi del dato giuridico, privilegiando, al contrario, un approccio che evidenziasse la stretta correlazione tra le categorie oggetto di analisi ed i sistemi giuridico-economici in cui esse si sono sviluppate ed evolute. Grazie a questa impostazione, l'autore ha potuto così fornire una chiara definizione del significato che esse sono andate assumendo nel corso dei vari periodi storici: colpisce, in particolare, la precisione con cui l'autore ha descritto fenomeni riguardanti la società contemporanea, di come la sua analisi abbia colto nel segno, arrivando perfino ad anticipare quello che sarebbe divenuto l'assetto attuale del mercato e dell'economia globale. In una stagione di crisi economica, di scandali finanziari e di evidente incapacità degli stati di porre rimedio a questa "anarchia" serpeggiante all'interno del mondo economico, appare infatti palese, anche agli occhi dell'uomo comune, come l'affermarsi della "società del mercato globale", in cui "l'intera organizzazione economica ha assunto dimensioni planetarie", richieda un'importante opera di riflessione volta alla ridefinizione dei concetti di costituzione economica ed ordine pubblico economico, una riflessione che tenga conto dell'emergere di nuovi centri di potere e della difficoltà per l'attività legislativa tradizionale di tenere il passo con un mercato in continua evoluzione.

Una possibile strada da percorrere, potrebbe snodarsi attraverso la presa in considerazione della possibilità di ridefinire e potenziare il ruolo di quegli organismi, già presenti da tempo negli ordinamenti anglosassoni (e, più recentemente, anche negli ordinamenti europei) in grado di coniugare un alto tasso di tecnicità, una forte indipendenza rispetto al potere politico alla capacità di prendere decisioni in modo rapido e di tenere, dunque, il passo con i rapidi e talvolta improvvisi mutamenti del mercato: ridefinire, in due parole, ruolo e status giuridico delle autorità amministrative indipendenti, valutando, eventualmente, la possibilità di costituire organismi dotati di queste caratteristiche destinati ad operare in un contesto "sovranaZIONALE" e, perché no?, mondiale.

GIOVANNI REGGIANI

---

*Convegni e seminari: relazioni,  
interventi e note a margine*

---

INCONTRO DI STUDI  
«NULLUM DIEM INTERMITTERE SINE LINEA»

PRESENTAZIONE DEL VOLUME DI "SCRITTI SCELTI"  
DI VITTORIO ITALIA, GIUFFRÈ, MILANO, 2009  
(Milano, 25 febbraio 2009)

Resoconto a cura di LEONARDO BARONI\*

L'Incontro, svoltosi presso la sala lauree della facoltà di scienze politiche dell'università degli studi di Milano, ed organizzato dal dipartimento giuridico-politico, nella persona della prof.ssa Diana-Urania Galetta<sup>1</sup> ha costituito per autorevoli giuristi l'occasione di discutere sull'opera scientifica del prof. Vittorio Italia<sup>2</sup> che, per l'ampia e costante produzione scientifica, sembra ricondursi perfettamente alla celebre locuzione latina conia da dall'Autore Plinio il Vecchio<sup>3</sup>.

Tale incontro ha rappresentato, inoltre, l'occasione per la presentazione della riedizione<sup>4</sup> di alcuni scritti del prof. Vittorio Italia, la cui selezione è stata curata dal dott. Gabriele Bottino<sup>5</sup>.

L'incontro ha preso avvio con i saluti del prorettore dell'università degli studi di Milano, prof. Marino Regini, che ha ricordato l'evoluzione sia dell'ateneo milanese sia della sua facoltà di scienze politiche, grazie anche al contributo costante del prof. Italia, anche dal punto di vista istituzionale (egli ha, infatti, ricoperto anche la carica di preside di questa facol-

---

\* Dottorando di ricerca in diritto amministrativo presso l'università degli studi di Milano.

<sup>1</sup> Straordinario di diritto amministrativo presso l'università degli studi di Milano.

<sup>2</sup> Già ordinario di diritto amministrativo presso l'università degli studi di Milano.

<sup>3</sup> Locuzione citata in *Naturalis historia*, vol. 35, dove egli si riferisce al celebre pittore, Apelle (Ἀπελλῆς - vissuto alla fine del IV secolo A.C.) che non lasciava trascorrere giorno senza tratteggiare qualche linea con il pennello; nel significato comune rappresenta la necessità del costante esercizio quotidiano per progredire e poter raggiungere la perfezione. Questa locuzione ha ispirato il titolo dell'incontro oggetto di questo scritto.

<sup>4</sup> Vittorio Italia, *Scritti scelti* (selezionati da G. Bottino), Milano, Giuffrè, 2009.

<sup>5</sup> Ricercatore di diritto amministrativo presso l'università degli studi di Milano.

tà); a questi hanno fatto seguito i saluti del direttore del dipartimento giuridico-politico della medesima università, prof.ssa Paola Bilancia.

Il prof. Guido Greco<sup>6</sup>, presidente e coordinatore dell'incontro, oltre ad aver sottolineato la carica umana, la signorilità ed i tratti da "vero gentiluomo", del prof. Italia ne ha ricordato, anche, la disponibilità nella lettura di qualunque testo gli fosse sottoposto e l'affabilità costante anche nei momenti più tristi della sua vita privata. Queste – per usare le sue parole – sono "*virtù innate e forgiate con lo sforzo e la quotidianità della ricerca con la tenacia di voler sempre scavare nella roccia di problemi più alti e più ostici e non sul terreno molle ed arato già da altri*".

Il prof. Greco ha, inoltre, sottolineato la completezza della ricerca svolta dal prof. Italia sulle "fonti", ma soprattutto l'atteggiamento di quest'ultimo nei confronti della normativa da analizzare: il rispetto massimo che egli mostra nei confronti della "norma" da vagliare, sia essa norma di rango costituzionale, norma di rango legislativo o di rango inferiore; quasi un senso di sacralità della "norma", anche della normativa attuale che talvolta è frutto di compromessi artefatti e di lavori che non hanno nulla di sacrale e di commendevole.

Il prof. Greco trae, dal garbo e dall'estremo rispetto che il prof. Italia ha avuto ed ha tuttora nei confronti della norma di legge, l'insegnamento che "*forse solo prendendo sul serio, rispettando veramente il testo normativo possiamo sperare che la produzione normativa sia all'altezza degli interpreti che la applicano ed evitare, dunque, che attraverso la sua denigrazione, viceversa, non si faccia altro che agevolare la decadenza del sistema anziché ostacolare la decadenza stessa*".

L'incontro è proseguito con l'intervento del prof. Klaus Stern<sup>7</sup> che ha voluto ripercorrere – nella prospettiva di giurista tedesco, ma soprattutto di amico – l'opera scientifica del prof. Italia soffermandosi sui vari momenti che hanno visto incrociarsi l'attività di ricerca di entrambi.

Il relatore nel sottolineare gli aspetti cardine nell'opera scientifica del prof. Italia ha posto in risalto cosa rappresenta per quest'ultimo il diritto amministrativo: ovvero, come per molti autori tedeschi, è il "diritto costituzionale reso concreto" (*konkretisiertes Verfassungsrecht*)<sup>8</sup>.

Il prof. Stern ha ripercorso, poi, la vasta opera scientifica in diritto amministrativo, in diritto costituzionale e nell'ambito della teoria generale del diritto a cui il prof. Italia si è dedicato con particolare impegno.

<sup>6</sup> Ordinario di diritto amministrativo presso l'università degli studi di Milano.

<sup>7</sup> Prof. Dr. Dres h.c. mult. Klaus Stern presso l'università di Colonia

<sup>8</sup> La citazione si riferisce agli scritti del Prof. Vittorio Italia contenuti in, V. Italia, G. Landi, G. Potenza, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano: Giuffrè, 2002, p. 14.

Con il successivo intervento, del prof. Luciano Vandelli<sup>9</sup>, è stata – riprendendo la metafora utilizzata dal relatore – “tracciata una pennellata al ritratto [del prof. Italia] che verrà delineato dai vari contributi dei colleghi” intervenuti a quest’incontro; ritratto di un “giurista a cui la cultura giurispubblicistica italiana è particolarmente affezionata”.

Il prof. Vandelli, passando in rassegna la più recente produzione scientifica del prof. Italia, ha posto in luce la caratteristica peculiare e rilevante della sua figura, ovvero quell’osservazione attenta e scrupolosa delle norme sia nel loro insieme, nel contesto architettonico generale, sia con un’attenzione scrupolosa ai dettagli. In questo intervento è stato sottolineato come, con la signorilità e l’affabilità ricordate dal prof. Greco, ma anche con tono sommesso, il prof. Italia “abbia saputo sempre cogliere le problematiche più nascoste e saputo, con maestria, mettere sempre il dito nella piaga”.

Al riguardo il prof. Vandelli segnala: il curioso fenomeno di una prevista mobilità delle funzioni amministrative<sup>10</sup>; l’attenta analisi sulle problematiche delle ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana; la costante attenzione che il prof. Italia ha prestato nei confronti dei regolamenti. Per analizzare la sua personalità giuridica è indispensabile – come ha ben evidenziato il prof. Vandelli – prestare attenzione anche alle cd. “opere minori”.

Il relatore ha sottolineato, ad esempio, il solido ancoraggio nel “diritto positivo” che è rilevabile nelle note in onore del prof. Sandulli, dove egli parla di “scacchiera formale” e l’attenzione agli aspetti della forma come presupposto per ogni argomentazione giuridica. Questo ancoraggio si ritrova anche nel saggio su “disposizione” e “norma”<sup>11</sup>, dove – come ha affermato il prof. Vandelli – “con tono molto sommesso [il prof. Italia] solleva un problema di grande rilievo, arrivando ad affermare che [...] la norma va scavata al di “sotto le parole” [e poi] usa il termine, credo forte per lui, di “finzione”, con una prospettiva non priva di rischi di contrapposizione tra il legislatore e l’interprete”.

Il prof. Vandelli, a testimonianza della capacità del prof. Italia di cogliere i problemi reali e di sezionarli ha richiamato il saggio sulle “leggi inefficaci”<sup>12</sup>, nonché il commento al problematico art.1 *bis* della leg-

<sup>9</sup> Ordinario di diritto amministrativo presso l’università degli studi di Bologna.

<sup>10</sup> Il relatore si riferiva al saggio: V. Italia, *La mobilità delle funzioni amministrative*, in *Nuova Rassegna*, 2009/ 1.

<sup>11</sup> Il riferimento è al saggio, V. Italia, *Appunti su “disposizione” e “norma”*, in AA. VV, *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano: Giuffrè, 1998, Vol. II, pp. 251 ss.; riproposto nel volume Vittorio Italia, *Scritti scelti*, cit., pp. 59-65.

<sup>12</sup> Il riferimento è al saggio, V. Italia, *Interpretazione ed applicazione delle leggi inefficaci*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2007/ 3, pp. 541 ss.; riproposto nel volume V. ITALIA, *Scritti scelti*, cit., pp. 3-18.

ge 241/90, norma tanto nota quanto densa di ambiguità e problemi, dove ogni parola viene esaminata dal prof. Italia con un microscopio molto potente.

Questo intervento prosegue con un'ampia sequenza di citazioni, tra la vasta produzione scientifica del prof. Italia, tra cui si richiama solo quella del sopraccitato saggio sulle "leggi inefficaci" dove l'Autore nel definire la "legge inefficace" la paragona "ad una foglia d'autunno, dove il cambiamento di colore e le funzioni ridotte fanno parte della certezza del ciclo delle stagioni". Questa sequenza di citazioni – che si conclude con quella relativa all'ultima opera pubblicata sul ragionamento giuridico<sup>13</sup>, dove l'autore ripropone una citazione di Aristotele sulla giustizia "più splendente e ammirabile della stella della sera e della stella del mattino" – consente al relatore di sostenere che "con questo modo di presentare le cose [il prof. Italia] ci ricorda anche che il diritto non sia e non sia necessariamente piatta esposizione o fredde argomentazioni" ed, inoltre, "ci ricorda anche dietro ad un giurista c'è un uomo e anche di questo dobbiamo essergli grati".

L'incontro è proseguito con l'intervento del prof. Jacques Ziller<sup>14</sup>, che nonostante conosca da poco il prof. Italia, ha affermato di essere rimasto particolarmente colpito dai suoi scritti e dalla qualità degli stessi, nonché dalla profonda conoscenza del diritto francese che si può cogliere nei suoi scritti; in essi – come ha affermato il relatore – vi si può, addirittura, ritrovare la "luce alla fase recente del diritto francese". Il prof. Ziller ha sottolineato come gli scritti del prof. Italia sull'interpretazione della legge e, in modo particolare, anche l'ultimo libro sul ragionamento giuridico, offrano un'importantissima chiave di lettura del sistema normativo.

La genuina ammirazione espressa dal prof. Ziller – che ha precisato di parlare nella sua triplice veste di professore francese, comunitarista e "giurista puro" – emerge anche dalle parole della prof.ssa Maria Alessandra Sandulli<sup>15</sup>: a cui è stato affidato il compito di trarre le conclusioni.

La prof.ssa Sandulli, ha ricordato il tono volutamente sommessso del prof. Italia, affermando: "chi lo conosce, viene profondamente stupito dalla sua sincera modestia (propria dei "grandi"), [...] con l'attenzione e la meticolosità e la grande cultura che è la base lavoro scientifico, con una conoscenza della dottrina, delle norme e della cultura giuridica che pochi hanno".

<sup>13</sup> Il riferimento è al volume, V. ITALIA, *Il ragionamento giuridico*, Milano: Giuffrè, 2009.

<sup>14</sup> Ordinario di diritto dell'unione europea presso l'università degli studi di Pavia, già professore di diritto pubblico nell'université de Paris I - Panthéon-Sorbonne e all'istituto universitario europeo di Fiesole.

<sup>15</sup> Ordinario di diritto amministrativo presso l'università degli studi di Roma III.

La prof.ssa Sandulli ha ricordato il ruolo del prof. Italia nel dipartimento come direttore fermo, pacifico e sereno; e si è associata ai relatori che l'hanno preceduta nel ricordare che *“il suo è stato un esempio grande, difficilmente ripetibile”*.

La relatrice ha sottolineato che l'amicizia, l'affetto ed il rispetto dimostrato dai colleghi stranieri in quest'incontro testimoniano *“la grandezza del prof. Italia anche fuori dal nostro paese”*. Una grandezza “obiettiva” ben delineata nelle parole conclusive della prof.ssa Sandulli:

*“Il connubio straordinario, tra giurista teorico e giurista positivo; tra uomo sommesso e grande critico; tra uomo buono e pacifico, ma bravo ed inflessibile coordinatore di autori ed anche dei colleghi e del personale del dipartimento; ma consentitemi di dirlo [...] del professore, studioso, ancora sempre pronto e sensibile padre affettuoso delle sue figlie, compagno splendido di Marta, che fa di Vittorio una persona splendida ed eccezionale e, come Klaus ti dico: Vittorio non cambiare”*.

L'incontro è proseguito con i ringraziamenti del prof. Eugenio De Marco<sup>16</sup> per tutti coloro che hanno promosso questo doveroso tributo al prof. Italia, che egli ha raffigurato come *“un grande giurista, rigoroso interprete della norma giuridica, con una profonda cultura umanistica e storica che traspare nei suoi scritti”*. Il prof. De Marco si è, inoltre, soffermato su alcuni episodi di carattere personale che hanno dimostrato la grande disponibilità e generosità del prof. Italia come uomo.

Successivamente, la prof.ssa Diana-Urania Galetta, oltre ad aver espresso i suoi ringraziamenti al prof. Italia, sia per la sua attenzione alle persone, sia perché sempre prodigo di consigli e suggerimenti, ha sottolineato che, tra gli insegnamenti ricevuti, ricorda l'attaccamento sincero del prof. Italia per le istituzioni, e l'atteggiamento di colui il quale non si è mai servito delle istituzioni per i propri fini, ma si è messo sempre al servizio di queste ultime.

Ha poi preso la parola il prof. Pietro Giuseppe Grasso<sup>17</sup>, collega ed amico di lunga data del prof. Italia; il loro primo incontro avvenne, infatti, il giorno in cui quest'ultimo discuteva la sua tesi di laurea su *“Il diritto di libertà di corrispondenza ed il servizio postale”*.

Il prof. Grasso ha ricordato, con rimpianto, l'incontro con i grandi “maestri” ed il diverso approccio che i “veri giuristi” avevano per l'analisi scientifica, difficilmente ritrovabile oggi; egli ha anche sottolineato, attingendo ai ricordi sempre vivi, le attestazioni di stima ed ammirazione che il prof. Italia riscuoteva già con le sue prime produzioni scientifiche.

---

<sup>16</sup> Ordinario di diritto pubblico presso l'università degli studi di Milano.

<sup>17</sup> Già ordinario di diritto pubblico presso l'università degli studi di Pavia.

A questo punto dell'Incontro il prof. Vittorio Italia ha espresso un profondo ringraziamento per le parole e le attestazioni di stima formulate nei suoi confronti; un ringraziamento per tutte le persone presenti, ai colleghi che hanno vagliato i contributi, alle persone presenti tutte, ma anche alle altre persone che non ci sono più, ma che hanno influito molto nella sua vita: come ad esempio i maestri, che lo hanno plasmato; ed i colleghi, con i quali ha avuto scambi di opinione e che non ci sono più, ma – egli ha affermato – *“tutte queste persone sono in me”*.

Egli, esprimendo il suo stato d'animo, ha infine formulato delle considerazioni che non hanno lasciato indifferente l'auditorio e con le quali si ritiene opportuno concludere questo resoconto. Poiché, ad avviso di chi scrive, esse trasmettono l'essenza di un vero grande giurista, qual è il prof. Vittorio Italia:

*“[...] non ho perso la fede nel diritto; anzi, [...] in quest'ultimo periodo sono stato preso da un trasporto maggiore del passato verso, proprio, il diritto”. È come [...] se mi fossi innamorato di nuovo del diritto, delle regole giuridiche, quelle vere, quelle che tanta parte hanno come corrispondenza speculare e misteriosa, forse, alle regole e alla vita che il destino disegna su di noi. Questa forma di trasporto maggiore verso le regole giuridiche spero di portarmela dietro, spero di poter proseguire ancora [...] questa specie di “amore” per il diritto, vedrò di portarmelo dietro, di tenermelo stretto; perché, questo, penso che potrà costituire un elemento determinante e dare anche alla mia vita, e forse a quella di ogni studioso, una compiuta pienezza interiore [...] e spero anche, in particolare, di poter continuare con ciascuno di voi quel colloquio che non è mai stato interrotto”.*

*Riassunto di articoli, studi e rassegne (abstracts)*

---

STEFANIA BARONCELLI

THE SPECIFICITIES OF THE EUROPEAN MONETARY UNION:  
IS THE “UME MODEL” STILL VALID?

Most commentators in the legal, political and economic fields have justified the independence of the European Central Bank (ECB) and the peculiar arrangement of the European monetary union (EMU) on the basis of its “uniqueness”. This definition has also been endorsed by the German Constitutional Court in its well-known “Maastricht Urteil”, where the independence of the ECB and its actions were given constitutional status. As a matter of fact, independence was the only way to obtain stable prices in the EC. However, this concept is also at the root of legal and political concerns, which became evident in the aftermath of the Maastricht Treaty.

The new elements – ushered in at Maastricht – are identifiable in the adoption of an institutional framework alternative to the Community method and the subsequent subtle link with the Community institutions, which excluded the ECB from a full-blown system of checks and balances. Not only has the European Parliament been excluded in principle from the EMU framework and the Commission has seen its powers lessened, but also the evolution of the European System of Central banks has marked a preference toward a clear hierarchical relationship, removing the possible counterbalances existing at national level in the field of monetary policy or related fields.

Is this uniqueness justified? Is the ECB model still viable?

FRANCO BASSI

BRIEF NOTES ON INDIVIDUAL PARTICIPATION  
IN ADMINISTRATIVE PROCEDURES

The study underlines the importance that the communication of the start of administrative procedures is given in law No. 241/1990, not only for the protection of the individual, but also for the better and more conscientious exercise of power on behalf of the public administration. This relevance has now also been confirmed by the second paragraph of article 21b of the same law, which excludes

the annullability of the final enforcement due to lack of communication of the start of the procedure, but only if the administration shows before the law that the contents of the measures would not have been any different from those actually adopted.

On the basis of a number of recent sentences, the author also underlines the duty to communicate the start of administrative procedures even when the procedure is aimed at the issue of a binding act.

VERA F. COCUCCI

THE RESPONSIBILITY OF THE ADMINISTRATORS  
IN PUBLIC/PRIVATE COMPANIES WITH  
A MINOR PUBLIC SHARE, FROM COMPANY  
SHARE TO FISCAL SHARE

The contribution, after a series of brief notes on the figure of the public/private mixed capital company, firstly identifies the various jurisprudential and doctrinal positions with regard to jurisdictional competence over the companies in question; then, drawing on the jurisprudence of the Court of Cassation and the Court of Accounts, draws a comparison between the share of responsibility of the administrators of companies with minor public ownership in line with common law, and the share of administrative-accounting responsibility for taxation purposes of both, identifying the applicable normative framework, what the framework requires, and the relative problems that may arise.

S.A. FREGO LUPPI

HORIZONTAL SUBSIDIARITY  
IN SOCIAL SERVICES:  
THE CASE OF THE REGION  
OF LOMBARDY

The important role of private operators is a key and constant element of legislation. But the recent introduction to the constitutional code of the principle of horizontal subsidiarity leads to a further and far more noteworthy valorisation of this role.

After analysing the principle of subsidiarity as positivised in article 118 u.c. Cost., the author proposes an investigation of the recent Lombard law on social services, in order to verify to what extent it valorises the expressions of civil society and therefore reflects the constitutional principle of horizontal subsidiarity.

FABIO MERUSI

WATER AND  
THE INSTITUTIONS

Starting from the observation that the natural territory of hydrographic basins does not usually coincide with the jurisdictions of territorial bodies (regions, provinces, local councils), it thus becomes necessary to rationalise the relationship between the territory on one hand, and public functions/institutions on the other. The study traces the solutions provided from this point of view by normative regulation, starting from the suggestions of G.D. Romagnosi, to the so-called Galli Law of 1994, right up to the 2008 financial law and the recent EC directives that introduce the notion of hydrographic district for the overall management of various basins.

LORENZO NANNIPIERI

A COMPARATIVE STUDY  
OF THE DEVELOPMENT OF  
RENEWABLE ENERGIES  
IN SPAIN AND ITALY

The article features a comparative analysis of the discipline of renewable energy sources, comparing the Italian normative system with that of Spain. The analysis is preceded by a necessary framing of the issue at an EC level: the 2001/77/EC directive is in fact the main point of reference for an overall vision of the issue of renewable energy. As far as the Italian discipline is concerned in particular, the recent legislative innovations are discussed, those that led to the definitive elimination of the "CIP6" system, which for many years had regulated the system of financing renewable energy producers competing on the market, ever since 1999, with the mechanism of the "Green Certificates", as introduced by the so-called "Bersani Decree" (bill No. 79/1999). The work thus deals with the study of the laws and the procedures for the implementation of systems using clean energy sources (focusing in particular on the wind energy sector) and thus highlighting the great differences between the Spanish system – efficient, modern and respectful of the indications given by the Community bodies – and the Italian system, currently recovering from a period of serious difficulty, part of the Community framework yet far behind the Iberian system, prevalently due to problems of legislative coordination between state and regional norms.

ROSARIO PAPANIA

“THE DEVELOPMENTS OF DESARROLLO SOSTENIBILE IN THE  
LIGHT OF THE SPANISH JURIDICAL EXPERIENCE”

The article deals with the issue of sustainable development analysed in the light of the reflections and contributions offered up by the Iberian doctrine and jurisprudence.

As is known, the Italian legislator has placed sustainable development at the heart of the environmental discipline as described in the bill of law dated 3rd April 2006 No. 152.

However, the central role attributed by the Italian legislator to this principle has yet to be adequately recognised in wider juridical circles.

In this work, the author examines the principle of *desarrollo sostenible* in its various defining aspects of constitutional interpretation and application by the Spanish jurisprudence and legislators, aware that the principle of sustainable development is destined to lead to scenarios able to revolutionise the traditional legislative outlook with regard to environmental legislation”.

MAURO RENNA

THE PROSPECTS FOR THE REFORM OF THE NORMS  
OF THE CIVIL CODE REGARDING PUBLIC PROPERTY

The aim of this contribution is to illustrate the prospects for the reform of the norms of the civil code regarding public property, in the light of a white paper prepared by a special Commission nominated by the Minister of Justice and chaired by Stefano Rodotà, which completed its work in the month of February 2008.

The article is divided into two parts, followed by a number of concluding observations.

In the first part of the work, an outline is given of the discipline of the management of public property and the necessity, which has come to the fore over the last 20 years, to reform the civil code with the aim of recouping the central role – which has now been entirely lost – of its norms in the discipline of the property destined to collective use and the exercise of public services and administrative functions.

In the second part of the article, the highly innovative proposals put forward by the Rodotà Commission are illustrated, (as well as the planned revision of art. 810 of the civil code, designed to qualify also immaterial elements as property) with the inclusion of the category of “common property”, as well as the removal

of the old categories of ownership and unavailable patrimony, and the inclusion of two new categories of “public property”: that of the “public property for reason of necessary public ownership” and that of the public property which, on the other hand, may pass into private hands, as long as it remains available for public use and is protected by public law.

The contribution comes to a close with the formulation of a number of variations to the layout of the framework, with a view to perfecting its contents, were the Government – as may be hoped – to give its support to implementing this important reform initiative.

DARIO SCARPA

#### INFORMATION AND ETHICS IN RELATION TO RESPONSIBILITY

Any economic decision is always characterised by the presence of information; it is then developed in a state of greater or lesser uncertainty over a given period of time. The method of economics applied to law, according to which the juridical form must correspond to the economic substance of disciplined phenomena, is transferred in the method of information in law according to which the juridical form must correspond to the substance of the information of the disciplined phenomena. In ethics applied to law, behaviour is not chosen freely, nor is it imposed by a subject legitimately enabled to make use of force; rights and duties are shared through an inter-subjective relationship which develops within a context of shared co-habitation. As ethics orient social behaviour, it must thus be recognised that they play the vital role of anticipating juridical norms and defining the respective areas between freedom and authority. It thus appears necessary to reinterpret civil responsibilities in the light of constitutional principles, through a redressing of the role of blame based on the principle of social solidarity. The responsibility of managers with regard to third parties and the market as a whole is inversely proportionate to the lack of information supplied to third parties.

## *Note sui collaboratori del presente fascicolo*

LEONARDO BARONI, *Dottorando di ricerca in diritto amministrativo nell'università degli studi di Milano.*

STEFANIA BARONCELLI, *Professore associato di diritto pubblico nella Libera università di Bolzano.*

FRANCO BASSI, *Professore emerito di diritto amministrativo nell'università degli studi di Parma.*

VERA F. COCUCCI, *Assegnista di ricerca in diritto amministrativo nell'università degli studi di Milano - Bicocca.*

SILVIA A. FREGO LUPPI, *Professore associato di diritto amministrativo nella Libera università Carlo Cattaneo di Castellanza.*

FABIO MERUSI, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi di Pisa.*

LORENZO NANNIPIERI, *Borsista presso il Seminario di studi e ricerche parlamentari "S. Tosi" di Firenze.*

ROSARIO PAPANIA, *Dottorando di ricerca in diritto amministrativo europeo nell'università degli studi di Catania.*

GIOVANNI REGGIANI, *Dottore in giurisprudenza nell'università di Modena e Reggio Emilia.*

MAURO RENNA, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi dell'Insubria.*

ROBERTO RIVELLO, *Docente di organizzazione internazionale nell'università degli studi di Torino. Magistrato.*

DARIO SCARPA, *Dottore di ricerca in diritto dell'economia nell'università degli studi di Napoli "Federico II".*