

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE
Mario Caravale

nuova serie

10

2019



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato direttivo: Paolo Ridola - Enrico del Prato - Luisa Avitabile - Nicola Boccella Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Andrea Di Porto - Laura Moscati Cesare Pinelli

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Gianni Ferrara (Roma) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) Jane C. Ginsburg (New York) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) Jerome H. Reichman (Durham) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

Redazione: Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Mario Caravale

ISSN 0390-6760

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 CLAUDIO CONSOLO
La prolusione, nel 1954, di Antonio Segni, fra omaggio a Chiovenda e suggestioni di Carnelutti, su "L'unità del processo" come collante della comunità statale
- 13 ANTONIO SEGNI
L'unità del processo

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI IN ONORE DI PAOLO RIDOLA

- 37 CESARE PINELLI
Presentazione
- 39 PETER HÄBERLE
Indirizzo di saluto

RIFLESSIONI INTORNO AL METODO: COMPARAZIONE E STORIA COSTITUZIONALE

- 45 OLIVIERO DILIBERTO
Esperienza giuridica e comparazione costituzionale. Giornata di studio in onore di Paolo Ridola
- 49 DIAN SCHEFOLD
Sul contributo di Paolo Ridola al dialogo fra Italia e Germania
- 61 GUIDO ALPA
Il messaggio di Paolo Ridola agli studiosi del diritto civile
- 67 MARCO D'ALBERTI
Comparazione giuridica tra storia ed esperienza

- 77 ALESSANDRA DI MARTINO
Culture costituzionali, storia e comparazione
- 107 ANGELO SCHILLACI
«Innanzi al suo mestiere di giurista sta il suo mestiere di uomo». Comparazione costituzionale ed esperienza giuridica nel pensiero di Paolo Ridola
- 129 ALESSANDRO SOMMA
Imparare dalla storia: riflessioni sul metodo del diritto comparato e sul ruolo dei suoi cultori
- 147 AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO
Dogmática jurídica y epistemología científica: métodos de investigación en el derecho constitucional
- 199 ANDREA LONGO
Osservando la marea
- 213 MASSIMO BRUTTI
Politica, scienza del diritto, comparazione: un testo di Vittorio Emanuele Orlando
- 231 MARCO BENVENUTI
Qual è la funzione del diritto pubblico? Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di un mos italicus iura docendi della nostra cultura giuspubblicistica nazionale
- 257 GIOVANNA MONTELLA
Legge, potere e Stato nel processo di costruzione teorica di Paul Laband
- 267 GIANLUCA BASCHERINI
A proposito di storia e cultura costituzionale in Italia. Piero Gobetti critico dello Statuto
- 283 FRANCESCO CERRONE
L'esperienza costituzionale fra storia e comparazione (con qualche annotazione sul rapporto fra esperienza giuridica ed economica nel pensiero di Croce, Calogero e Capograssi)
- 301 FEDERICO NANIA
Habeas corpus e tecnica della "retrodatazione" nella prospettiva costituzionale inglese

LIBERTÀ E DIRITTI FONDAMENTALI

- 329 GAETANO AZZARITI
Scienza giuridica e Stato. In dialogo con Paolo Ridola

- 339 LUISA AVITABILE
Una riflessione su libertà e diritti fondamentali
- 351 ROBERTO NANIA
Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo
- 369 FABRIZIO POLITI
“Principio libertà”, dignità umana e multidimensionalità delle libertà costituzionali nelle democrazie pluralistiche. La riflessione di Paolo Ridola in tema di diritti fondamentali
- 389 SALVATORE PRISCO
Linee di un ritratto intellettuale
- 405 GIORGIO REPETTO
Il diritto costituzionale europeo tra pluralismo e storia: su alcune recenti vicende in tema di diritti fondamentali
- 423 ANDERA BURATTI
Diritti fondamentali e tradizione storica: il contributo della Corte Suprema degli Stati Uniti
- 443 CLAUDIO CONSOLO
Origini e limiti del compito specificatore(-congenialmente attivo) del “formante” giurisprudenziale nel processo
- 455 ENRICO DEL PRATO
Dignità e solidarietà: spigolature di un civilista
- 467 LAURA MOSCATI
Paolo Ridola e la storia del diritto. Con un’appendice sulla libertà di stampa nell’Inghilterra del Seicento
- 485 ELISA OLIVITO
Invito a Corte, con cautela. Il processo costituzionale si apre alla società civile?
- 499 MIGUEL AZPITARTE
Los derechos fundamentales en tiempos de crisis
- 511 MARIA IRENE PAPA
La Dichiarazione universale dei diritti umani a settant’anni dalla sua adozione: alcune riflessioni alla luce della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia
- 531 GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI
La Commissione di Garanzia

- 545 GIULIANA SCOGNAMIGLIO
Sulla tutela dei diritti umani nell'impresa e sul dovere di vigilanza dell'impresa capogruppo. Considerazioni a margine di un confronto fra la legislazione francese e quella italiana

RAPPRESENTANZA, ASSETTI ISTITUZIONALI E PARTITI

- 583 MASSIMO LUCIANI
Paolo Ridola e la forma di governo
- 587 MASSIMO SICLARI
Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola
- 599 GIUSEPPE COLAVITTI
Il diritto pubblico dell'economia tra storia, dommatica e nuove tendenze centraliste. Brevi note in onore di Paolo Ridola
- 615 GIUSEPPE FILIPPETTA
Democrazia parlamentare e dignità dell'uomo
- 621 CESARE PAGOTTO
Intermediazione e disintermediazione nella funzione rappresentativa parlamentare: comunicazione e pluralismo nell'ambito degli strumenti di sindacato ispettivo
- 649 VINCENZO CERULLI IRELLI
Amministrazione, giurisdizione, legislazione (brevi spunti sui rapporti tra funzioni di governo)
- 679 TOMMASO EDOARDO FROSINI
La rappresentanza politica nella forma di governo
- 691 RENATO IBRIDO
Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare
- 709 FULCO LANCHESTER
Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale
- 727 ELEONORA RINALDI
Brevi note su libero mandato e forma-partito
- 741 ELENA TASSI SCANDONE
Ordinamenti gentilizi e costituzione monarchica in Roma antica. Alcune considerazioni preliminari

L'EUROPA E IL FUTURO DEL COSTITUZIONALISMO

- 757 FRANCESCO RIMOLI
L'ideale europeista e il peso della storia (in margine a un saggio di Paolo Ridola)
- 771 FRANCESCO SAITTO
Statualità e costituzione nel processo di integrazione sovranazionale. A proposito dei «due tempi» del costituzionalismo nel Novecento
- 795 FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN
Crisi sanitaria, globalizzazione e diritto costituzionale
- 813 ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ
Unidad y pluralismo. Algunas cuestiones problemáticas en el constitucionalismo contemporáneo
- 831 JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO
El futuro del Estado constitucional
- 843 ANDREAS HARATSCH
Der entfesselte Prometheus oder Karlsruhes Spiel mit dem Feuer - Ein europäisches Drama
- 867 BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO
Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit
- 897 ANGELO ANTONIO CERVATI
Lo studio comparativo del diritto costituzionale e la sua funzione educatrice

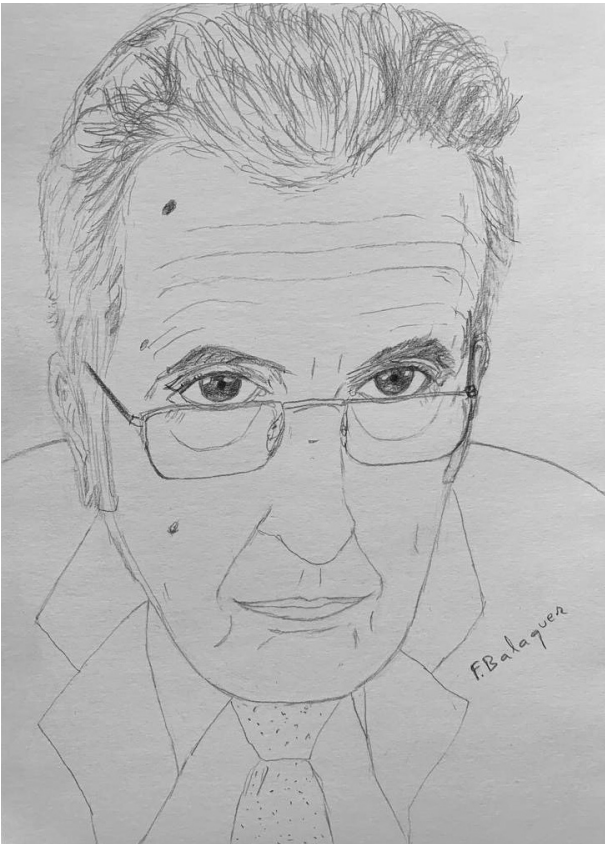
RECENSIONI

- 915 MASSIMO CACCIARI - NATALINO IRTI, *Elogio del diritto*. Con un saggio di Werner Jaeger, La nave di Teseo, Milano, 2019 (*Fulvio Costantino*)
- 921 GIANNI FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, La scuola di Pitagora editrice, Napoli, 2019 (*Michele Prospero*)

SEZIONE BIBLIOGRAFICA

- 933 ANTONIO ANGELOSANTO
L'acquisizione del fondo librario appartenuto a Gaetano Sciascia, libero docente in diritto romano tra l'Italia e il Brasile

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI
IN ONORE DI PAOLO RIDOLA



Il diritto pubblico dell'economia tra storia, dommatica
e nuove tendenze centraliste.
Brevi note in onore di Paolo Ridola

Giuseppe Colavitti

SOMMARIO: 1. Alcuni ricordi personali: quel vecchio corso di diritto pubblico dell'economia ed il volume sulle libertà associative. – 2. Autorità indipendenti e nuove forme di governo pubblico dell'economia. – 3. Torsioni centraliste e quadro costituzionale.

1. *Alcuni ricordi personali: quel vecchio corso di diritto pubblico dell'economia ed il volume sulle libertà associative*

In una sede come questa la riflessione scientifica non può non incrociarsi con i ricordi personali, specialmente quando parliamo di un giurista che ha fatto del dialogo con le generazioni di studiosi più giovani una cifra del proprio impegno accademico. Per Paolo Ridola l'apertura metodologica al dialogo non è rimasta solo una vocazione intellettuale, ma è divenuta un vero e proprio modo di vivere, di esprimere la propria personalità. Di ciò hanno potuto beneficiare non solo generazioni di studenti, ma anche molti giovani che si sono negli anni affacciati agli studi ed alla carriera accademica. Non solo gli allievi diretti del Maestro, dunque, ma anche molti altri hanno potuto godere ed avvalersi di una disponibilità ad ascoltare, a leggere e a consigliare, che invero costituisce una dote rara tra i migliori accademici italiani, probabilmente legata oltre che ad una generosità intellettuale profonda, anche ad una scelta di vita, ad una dedizione pressoché esclusiva del prof. Ridola alla ricerca ed all'insegnamento.

Ho conosciuto Paolo Ridola trenta anni fa, nell'anno accademico 1989/1990 quando ero iscritto al primo anno della facoltà di giurisprudenza della Università LUISS-Guido Carli, dove ho potuto incrociare anche altri costituzionalisti del calibro di Sergio Panunzio e Carlo Mezzanotte. Paolo Ridola teneva uno splendido corso di diritto pubblico dell'economia, un corso intriso di storia costituzionale e di storia del pensiero politico, un corso di cui conservo gelosamente gli appunti: quelli dello studente, che raccoglievo meticolosamente e riordinavo alla fine di ogni lezione, affascinato da un oratore così colto; e quelli del professore, perché Paolo me ne ha fatto –

molti anni dopo, alla vigilia della sua pensione – dono prezioso. Apunti che sono una miniera, dove le questioni giuridiche si snodano attraverso una serie di “problemi aperti”, che aprono di frequente nuove questioni problematiche, ciascuna con le sue variabili. A ben vedere il pregio maggiore dell’approccio metodologico non è tanto nel rinvenimento della risposta, giacché le risposte sono sempre parziali, approssimative, ed inevitabilmente cambiano, nel tempo e nello spazio. Nella inevitabile variabilità dei testi (giuridici ma non solo) e dei contesti, conta probabilmente di più l’approccio problematico, l’impostazione delle coordinate che consentono di analizzare il tema; e qui mi piace ricordare anche la distinzione che faceva Franco Ledda, un altro grande giuspubblicista che ho avuto la fortuna di frequentare, anche per ragioni di comune origine isolana, tra situazione problematica e problema amministrativo¹.

Ricordo in particolare in quel corso affascinanti lezioni sui Consigli economici nella Repubblica di Weimar, e le riflessioni sulla c.d. “Costituzione dei professori”, quello straordinario esperimento che ha cercato di affrontare e risolvere quello che Mortati chiama “il problema fondamentale dello Stato moderno”², cioè quello dell’efficienza dei sistemi rappresentativi, della regolazione giuridica del rapporto tra società (*rectius*, tra società economica, tra forze sociali ed economiche) da un lato, e dimensione statale dall’altro. In questo contesto, occupa certamente una posizione centrale la questione del rapporto tra gruppi sociali e Stato, tra autonomie sociali e dimensione statale, al centro della riflessione dell’opera monografica probabilmente più influente per il percorso di studi poi iniziato dal sottoscritto, e cioè il libro “*Democrazia pluralistica e libertà associative*”, che il prof. Ridola aveva pubblicato nel 1987, solo due anni prima del corso di cui sto parlando. Un libro che cercava di dare risposte ad una ambiziosa domanda: “*Come armonizzare un complesso di di-*

¹ F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 133 ss., distingueva tra situazione problematica, intesa come stadio iniziale, e problema amministrativo, inteso come situazione già analizzata e precisata, nonché, soprattutto, giuridicamente qualificata, fino a comprendere in taluni casi una prima ipotesi di risoluzione e di decisione provvedimento. Nella visione di Ledda, dalla situazione problematica al problema amministrativo si passa anche grazie al “discorso informativo” prodotto dal portatore di interessi che partecipa al procedimento.

² C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 1947, n. 9 (30 settembre), 3 e ss., 4.

sposizioni (costituzionali, ndr) ... indirizzato al potenziamento dei canali intermedi fra l'individuo e lo Stato con un apparato di strumenti di tutela delle libertà associative nella cui formazione fu nettamente prevalente un'istanza rigorosa di garanzia?"³

E da questa domanda nel volume comincia quella poderosa analisi dell'opera di Otto von Gierke che resta un punto di riferimento per le generazioni successive di studiosi, e che poi si sviluppa nelle riflessioni intorno ai corpi intermedi, sulla tradizione organicistica tedesca. E poi le vicende delle libertà associative nel liberalismo borghese, con la individuazione nella legislazione rivoluzionaria di un "*filo conduttore comune che può essere ravvisato non in un generale disconoscimento delle libertà associative, ma nella costante sottolineatura della matrice individualistica di essa*"⁴.

Non posso andare oltre nel ripercorrere il pensiero del Maestro, in un volume ricchissimo, dove la meticolosa ricostruzione del dibattito e dei nodi problematici accelera di frequente in valutazioni efficacissime, quanto a sintesi ed espressività: ripercorrendo Montesquieu e la sua riflessione sui soggetti del pluralismo, Ridola riconosce con il francese come "*nessuna società è stata mai rifondata sulla base di un contratto, e che sullo sfondo dei processi di formazione del potere politico si muovono non individui isolati, ma fenomeni collettivi che affondano le radici nelle divisioni della società*"⁵.

Voglio solo aggiungere qualche breve considerazione sul metodo, che credo di aver recepito fin da quel corso di diritto pubblico dell'economia, dove storia e diritto si inseguivano continuamente, e corroborato poi più avanti nello studio del volume "*Democrazia pluralistica e libertà associative*", dove dommatica, diritto e storia si snodano in intrecci continui.

Non sono sicuro che quanto segua coincida del tutto con l'approccio metodologico degli scritti di Paolo Ridola, specie di quelli degli ultimi anni, ma sono sicuro che senza le lezioni di Paolo Ridola il modo di orientarsi nello studio del diritto di molti giovani sarebbe stato meno aperto, meno incline a problematizzare l'analisi del diritto positivo in chiave storica, nei collegamenti che il diritto presenta con il pensiero politico e con il pensiero filosofico.

³ P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987, 3.

⁴ P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica*, cit., 28.

⁵ P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica*, cit., 40.

A me pare che leggere il diritto senza i suoi riferimenti storici e politici sia un'opera vana. Riprendendo antica dottrina, può aggiungersi che quando le esigenze sociali si traducono in istituti giuridici costituenti un sistema unitario, “è necessario considerare quelle esigenze in quanto si sono trasformate in questi istituti, che ne costituiscono l'attuale positiva realtà”⁶ e invertendo i termini, studiare gli istituti giuridici alla luce di quelle esigenze, per trarne spunti irrinunciabili ai fini dell'effettiva comprensione degli istituti stessi. Non ha altre strade di conoscenza, il giurista, se non lo studiare il diritto positivo, ma il diritto positivo non è comprensibile senza la dimensione storica. In altre parole, considerare le esigenze sociali ed economiche che sono alla base degli istituti di diritto positivo significa studiare l'ordinamento nella sua storicità, come prodotto storico. Se “la funzione logica della dommatica consiste nella costruzione teorica di schemi astratti, entro i quali sia possibile ricondurre la realtà giuridica positiva”, essa è strumento irrinunciabile per l'interpretazione giuridica, ed è coerente con la sua stessa funzione che essa operi con concetti puri, che prescindono dalla considerazione, volta per volta, delle fattispecie alla quale sono applicati. Vi è però un limite, oltre il quale la dommatica perde di vista il suo scopo, che non può non essere uno scopo pratico. Quando la dommatica non consente la comprensione della realtà giuridica, essa “viene a trovarsi fuori dalla vita del diritto e perciò anche fuori dalla sua scienza, che non può essere scienza di cose morte”⁷. In quel momento la dommatica necessita di una revisione che riporti alla funzione pratica cui è preposta. In questo senso l'unico metodo politico che fornisce una utile integrazione al metodo giuridico non è quello che consta dell'utilizzo della scienza politica nell'analisi giuridica, giacché la scienza politica, in quanto scienza, vive di una propria autonoma dommatica, ma è quello che consta della considerazione degli istituti giuridici come di istituti viventi in una data e concreta realtà storico-politica.

2. *Autorità indipendenti e nuove forme di governo pubblico dell'economia*

La riflessione sul pluralismo corre nel pensiero di Paolo Ridola lungo vari crinali di ricerca, sui nodi mai risolti definitivamente del

⁶ G. CHIARELLI, *Lo Stato corporativo*, Cedam, Padova, 1936, 80 e ss., in nota.

⁷ G. CHIARELLI, *Lo Stato corporativo*, cit.

rapporto tra Stato e Società civile, tra Stato ed economia, tra eteroregolazione pubblica ed autonomie individuali e collettive.

Molte cose sono cambiate dal 1987.

Uno dei cambiamenti più evidenti è probabilmente il fenomeno delle autorità amministrative indipendenti, che non possono certo essere considerate una soluzione al problema del rapporto tra Stato ed economia, bensì una forma istituzionale volta a definire un metodo per trovare di volta in volta le soluzioni e affrontare il problema del rapporto tra interesse generale e interessi parziali, o, meglio, tra interessi pubblici (da declinarsi inevitabilmente al plurale) e interessi particolari, se si condivide la diffidenza che provava Benjamin Constant verso quella che chiamava un'idea assai esagerata dell'interesse generale⁸.

Negli ultimi tempi, l'osservazione di alcune autorità indipendenti e del loro modo di esercitare i poteri conferiti da un legislatore sempre più frettoloso ed affannato da esigenze di comunicazione pubblica segnalano come lo Stato, forse proprio perché più debole nei suoi fattori tradizionali di legittimazione, espande la regolazione ad ambiti prima lasciati all'autonomia dei soggetti privati, e ripropone ancora una volta, seppur in nuove vesti e nuove forme, un alto livello di intervento pubblico nelle dinamiche di mercato. L'intervento pubblico in economia non passa più dunque solo per l'azione di Governo: al dato evidente dell'accentuazione del ruolo governativo nei processi normativi (e della correlata marginalizzazione del ruolo parlamentare), va accostata l'analisi della regolazione effettuata, direttamente o indirettamente, da Istituzioni come l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (AGCM) e l'Autorità nazionale anti corruzione (ANAC). Tali Autorità, pur sottratte al circuito della responsabilità politica, sono sempre più spesso titolari di poteri particolarmente incisivi, che in diversi contesti conformano e modificano in profondità l'assetto e gli equilibri del delicato rapporto tra Stato e mercato, tra dimensione pubblica ed autonomia dei singoli e dei gruppi.

La direzione di senso che lo studio di alcuni casi recenti sembra presentare è inequivocabilmente quella di una torsione centralista dell'ordinamento, probabilmente legata anche alla crisi economica,

⁸ B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle* (1820), ora in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, 105 ss., 106-107.

ed alle esigenze di contenimento della spesa pubblica. Una torsione centralista e statalista che vede probabilmente le sue manifestazioni più acute nelle modalità di svolgimento delle proprie funzioni da parte di talune Autorità indipendenti, ed in particolare nella vocazione che queste paiono sviluppare verso una interpretazione sostanzialmente autoreferenziale dell'interesse pubblico a loro affidato, sempre più incapace di declinazioni che possano invece mediare, nel caso concreto, la tutela di quell'interesse pubblico con altri interessi del pari meritevoli di tutela, o addirittura dotati, in taluni casi, di base costituzionale perfino più evidente. In questo quadro rischia inevitabilmente di rimanere frustrata l'esigenza di equilibrio sistemico, che, nella prospettiva di Paolo Ridola, resta il compito più alto del diritto costituzionale in una democrazia pluralista, e il lascito più prezioso della griglia di principi valori consegnata alla storia d'Italia dalla Costituzione della Repubblica. Si tratta in buona sostanza di una torsione in senso parziale dell'interesse pubblico che realizza un vero e proprio ossimoro, e cioè quello dell'"interesse pubblico parziale", sul quale mi pare abbia alzato il velo finalmente anche la Corte costituzionale, quando di recente ha negato all'Autorità anti-trust la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme che applica nei propri procedimenti sanzionatori. Con la decisione n. 13 del 2019, infatti, la Corte non solo nega all'Antitrust la qualifica di possibile giudice *a quo* perché organizzata secondo moduli procedurali lontani dalla terzietà indispensabile ad un organo giurisdizionale, ma ben coglie come essa sia "portatrice di un interesse specifico, che è quello della tutela della concorrenza e del mercato, quindi non è in posizione di indifferenza e neutralità rispetto agli interessi e alle posizioni soggettive che vengono in rilievo nello svolgimento della sua attività istituzionale". Da qui anche il disvelamento circa l'esercizio di veri e propri "poteri pararegolatori", che la Corte riconosce in capo a questa amministrazione.

Numerosi sono peraltro gli ulteriori esempi di queste tendenze, che in questa sede possono essere solo rapidamente elencati⁹.

Il regime vincolistico della trasparenza viene esteso ben oltre il comparto delle amministrazioni pubbliche vere e proprie, sia per ef-

⁹ Per una analisi più ampia, sia consentito rinviare a G. COLAVITTI, *Concorrenza, trasparenza e autonomie. Regolazione dei mercati e nuove forme di governo pubblico dell'economia*, Cacucci ed., Bari, 2018.

fetto di scelte di un legislatore nazionale che recepisce le direttive europee in tema di appalti pubblici in aperta violazione del divieto di *gold plating*, sia per effetto delle prassi applicative sviluppate dall'Autorità di settore (l'ANAC). Una netta propensione ad allargare i regimi vincolistici e gli obblighi di trasparenza sia in senso soggettivo che oggettivo pare infatti animare l'ANAC nell'assunzione di indirizzi ed atti amministrativi i più vari, che riguardino Università private, società private in mano pubblica, oppure ordini professionali¹⁰. E così, il codice dei contratti pubblici viene applicato anche a soggetti non riconducibili al *genus* degli organismi di diritto pubblico, e a settori che pure, alla luce delle conferenti fonti europee, integrano pacificamente settori esclusi¹¹.

E, ancora, si considerino alcune vicende del settore creditizio. Pochi anni fa il Governo ha disposto con decreto legge l'obbligo di trasformazione in società per azioni delle banche popolari, cioè di cooperative, imprese private soggette ad una particolare protezione, secondo l'articolo 45 della Costituzione¹². Non vi è dubbio che si è trattato di un intervento complesso, motivato da esigenze di garanzia della stabilità del settore bancario, in una fase congiunturale segnata da gravi incertezze nei mercati. E tuttavia non può non colpire l'osservatore il ricorso ad una fonte come la decretazione d'urgenza per obbligare persone giuridiche di diritto privato a modificare la propria forma giuridica. Anche a proposito della riforma dell'altro segmento della cooperazione di credito, quello delle banche di credito cooperativo, è stata peraltro efficacemente segnalata la crisi dell'autonomia di tali istituti, e la sostanziale "eterogestione" realizzata dal modello del "gruppo cooperativo quale schema ordinatorio idoneo a realizzare l'obiettivo del superamento delle criticità comuni"¹³. Più

¹⁰ Sulla questione dell'applicabilità alle Università private degli obblighi di cui alla normativa sulla trasparenza, la posizione ANAC è stata peraltro smentita dalla sentenza del TAR Lazio 15 giugno 2015 n. 8376. Più in generale, in tema vedi G.M. FLICK, *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato o viceversa?*, in *Cassazione penale*, n. 9/2015, 2980 e ss.

¹¹ Cfr. G. COLAVITTI, *Concorrenza, trasparenza e autonomie*, cit., 93 e ss.

¹² Si tratta del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante "Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti".

¹³ I. SABBATELLI, *La riforma delle banche di credito cooperativo*, Cacucci, Bari, 2017, 164. L'autrice segnala nelle conclusioni dell'accurata ricerca il "sostanziale depotenziamento di poteri decisionali delle società bancarie aderenti", che "incide significa-

in generale, nel mercato creditizio, si registra un ulteriore rafforzamento dell'Autorità di vigilanza, con il conferimento alla Banca d'Italia di poteri di regolazione particolarmente incisivi, perfino in deroga alla legge, nel quadro di una frammentazione del sistema delle fonti che rende il quadro regolatorio particolarmente complesso, ed in qualche caso incerto e confuso¹⁴.

Una pagina analoga è quella che riguarda le recenti vicende politico-normative che hanno interessato le Camere di commercio, industria e artigianato. Anche queste autonomie funzionali, che attenta dottrina ha definito “enti esponenziali di comunità parziali”¹⁵, sono state oggetto di un *disfavor* evidente, che a più riprese le ha coinvolte in interventi normativi volti a ridurre il numero e la forza, anche incidendo direttamente sulla loro potestà impositiva. Si pensi al taglio lineare del diritto annuale operato con l'approvazione dell'art. 28 del decreto-legge n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014¹⁶. E, più di recente al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, che ha disposto la soppressione e l'accorpamento di molti di questi enti esponenziali di categorie economiche.

tivamente sull'autonomia gestionale delle singole BCC, autonomia che potrebbe essere compressa al punto da essere totalmente annullata” (I. SABBATELLI, *La riforma*, cit., 165).

¹⁴ In forza del decreto legge n. 3 del 2015, il nuovo art. 28, comma 2-ter del Testo unico bancario, dispone che “il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione o di esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, laddove ciò è necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca”. Per approfondimenti, vedi Cfr. G. COLAVITTI, *Concorrenza, trasparenza e autonomie*, cit., 240 e ssg.

¹⁵ A. D'ATENA, *Le Camere di commercio, tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, ora in ID., *L'Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 391 e ss., 395.

¹⁶ Tale norma, infatti, prevede un taglio del diritto camerale annuale nella misura del 35% a partire dal 2015 fino al 50% a decorrere dal 2017. Tale taglio, secondo l'Unione delle Camere di commercio, “determinerebbe inevitabili ripercussioni sulla possibilità per buona parte delle Camere di commercio (...) di svolgere le attività amministrative obbligatorie, nonché sulla capacità dell'intero Sistema camerale di realizzare interventi per la promozione e il sostegno allo sviluppo competitivo dei territori” (Cfr. Unioncamere, Documento depositato in occasione dell'Audizione presso la I Commissione (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera Dei Deputati il 3 Giugno 2015, nell'ambito della indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 3098 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Altre autonomie funzionali, gli ordini professionali – anch'essi enti esponenziali di comunità, o, in altre parole, proiezioni istituzionali di formazioni sociali – soffrono un momento di grave crisi, stretti per un verso tra i vincoli di una veste formale pubblicistica, in base alla quale, secondo l'ANAC, dovrebbero essere soggetti ai medesimi obblighi di trasparenza propri delle amministrazioni statali nonché al codice dei contratti pubblici, e per altro verso tra le maglie dell'AGCM, che invece li qualifica associazioni di imprese e di conseguenza ne sanziona gli atti, compresi quelli ascrivibili all'autonomia deontologica, come intese restrittive della concorrenza al pari di ciò che accade per le imprese private.

In altri settori di mercato, come quello delle energie alternative, o della distribuzione commerciale, sono l'autonomia di impresa, e a ben vedere la stessa libertà di iniziativa economica privata, ad essere compromesse da quadri regolatori oggettivamente oscuri e suscettibili di interpretazioni applicative variabili, o, peggio ancora, ad essere messe a rischio dalle oscillazioni di un regolatore pubblico che muta repentinamente le regole di mercato, non esitando a ricorrere perfino alla decretazione di urgenza per modificare il codice civile, al fine dichiarato di tentare di influire su singole vicende societarie ed operazioni economiche (il riferimento è al noto caso della scalata francese alla società Parmalat)¹⁷.

Quanto detto per il rapporto tra pubblico e privato, può forse a maggior ragione dirsi per il rapporto tra centro e periferia nell'ambito dell'articolazione dei rapporti tra i pubblici poteri.

La forte crisi di legittimazione delle Regioni è sotto gli occhi di tutti. Il ripensamento del regionalismo italiano e la spinta verso la restituzione allo Stato di competenze e prerogative non ha animato solo il dibattito sulla revisione della Costituzione bocciata dal referendum del dicembre 2016, ma risulta evidente anche sul terreno delle politiche legislative ordinarie, all'esito di un consolidato (ed invero difficilmente non condivisibile) giudizio negativo circa la resa del titolo V della Costituzione dopo la riforma operata nel 2001.

Ricordando Piero Alberto Capotosti, il giurista purtroppo prematuramente scomparso nell'estate del 2014, un altro illustre studioso ha segnalato il diritto della concorrenza come uno degli strumenti più

¹⁷ Cfr., *amplius*, G. COLAVITTI, *Concorrenza, trasparenza e autonomie*, cit., 254 e ss.

incisivi di “*un approccio sostanzialmente statocentrico*”, idoneo a comprimere le esigenze di autonomia regionale fino a ricostruire addirittura veri e propri modelli di governo statale dell’economia che sembravano superati¹⁸. Passando in rassegna la conferente giurisprudenza costituzionale, Giuseppe Tesauro rifletteva sulla spinta centripeta del diritto della concorrenza individuando sia ragioni obiettive per l’inequivocabile “*favor per il legislatore statale*” che il richiamo alla concorrenza opera in tale giurisprudenza, sia “*ragioni nascoste, per certi versi latenti*”¹⁹. Riaffiorerebbe qui un’aspirazione mai venuta meno del tutto, e che consisterebbe – riprendendo le parole dell’autorevole Giurista – nel “*riportare allo Stato le leve della politica economica generale, finalizzate a garantire lo sviluppo del Paese*”.

Gli esempi potrebbero proseguire. E sembrano confermare la progressiva emersione di un nuovo governo pubblico dell’economia ad impronta marcatamente centralista, secondo direttrici che paiono indubbiamente distanti dalle coordinate sistemiche offerte dai principi fondamentali della Costituzione, ed in particolare dall’art. 5, dove l’autonomia diviene com’è noto una “*esigenza*” che impone alla Repubblica di adeguare “*i principi e i metodi della sua legislazione*”, e non si esaurisce certo solo nella valorizzazione degli enti territoriali²⁰.

3. *Torsioni centraliste e quadro costituzionale*

Nuove forme di intervento pubblico, per lo più affidate ad Autorità indipendenti, finiscono dunque per ricollocare al centro com-

¹⁸ G. TESAURO, *Intervento in occasione della giornata in ricordo di Piero Alberto Capotosti, Presidente emerito della Corte costituzionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 9 luglio 2015, ora rinvenibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, nel numero 3/2015 della relativa rivista. L’articolo, insieme con molti altri contributi dedicati alla figura di Piero Alberto Capotosti, è oggi pubblicato in AA.VV., *Liber Amicorum di Piero Alberto Capotosti*, Cacucci, Bari, 2017.

¹⁹ G. TESAURO, *op. cit.*, 3.

²⁰ Del resto il dibattito in Assemblea costituente dimostra inequivocabilmente come il tema delle autonomie fosse uno degli snodi centrali nella costruzione del nuovo ordine repubblicano: come segnalò l’on. Mancini nella seduta del 24 luglio 1946, “il problema delle autonomie è fondamentale e (...) investe tutti i problemi, sia quelli della prima Commissione, che quelli della seconda ed anche della terza”, in AC, VI, 20. Per una efficace sintesi del dibattito sull’art. 5, vedi R. BIFULCO, Art. 5, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Milanofiori, Assago 2006, vol. I, 132 e ss.

petenze e poteri, deprimendo le periferie istituzionali, e comprimendo le autonomie sociali e i corpi intermedi.

L'ordinamento sembra dunque subire una vera e propria torsione centripeta e statalista, che segnala una crescente difficoltà nella conservazione di spazi di autonomia della società e delle sue articolazioni a fronte di pervasive ingerenze statali. Il quadro è complicato da una comunicazione pubblica spesso superficiale e semplificante, per cui a volte la rivendicazione del ruolo delle autonomie rischia di venire equivocata come anelito alla conservazione di privilegi, o intesa come una ingiustificata resistenza a riforme indispensabili per il benessere comune²¹.

La crisi economica, insieme ad altri formidabili fattori di legittimazione delle politiche di regolazione, quali in particolare il “principio-valore” della trasparenza e quello della concorrenza hanno significativamente aumentato non solo il tasso di regolazione pubblica di ambiti prima lasciati alla sfera dell'autonomia di singoli ed enti, ma anche la quota di discrezionalità insita nella regolazione stessa.

La preponderanza degli obiettivi comunicativi rispetto alle esigenze di una buona regolazione produce uno scadimento del livello qualitativo della legislazione, specie nel diritto dell'economia. Nei momenti più acuti della crisi economica, le turbolenze dei mercati finanziari – ed in particolare le oscillazioni del differenziale tra il tasso di interesse sul debito pubblico che il sistema Paese sopporta per finanziarsi e quello pagato da altri Paesi (il c.d. *spread*) – obbligano il decisore pubblico ad una continua rincorsa e lo compulsano in dire-

²¹ Ne è un esempio il dibattito pubblico e mediatico in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza. Chi sostiene la necessità di un approccio ragionevole al tema, che si faccia carico di un serio bilanciamento tra l'interesse alla trasparenza ed altri interessi pubblici meritevoli di tutela può correre il rischio di essere considerato indulgente rispetto ad eventuali opacità nella tenuta dei conti pubblici e nelle procedure di spesa. Non sono mancati perfino articoli di giornale che hanno stigmatizzato il fatto stesso dell'assunzione di un mandato difensivo nella causa promossa per far valere vizi di legittimità di delibere ANAC. Chi, da autorevole giurista, ha assunto in passato importanti responsabilità ai livelli più alti delle magistrature della Repubblica non dovrebbe, secondo i severi custodi della moralità pubblica, assumere un mandato difensivo contro l'ANAC. Se non si fosse di fronte ad opinionisti ritenuti tra i più influenti sul piano nazionale, ed a una delle testate giornalistiche più importanti del Paese, vi sarebbe da sorridere circa la scarsa consapevolezza che taluni *opinion makers* dimostrano del rilievo costituzionale del diritto di difesa e del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi.

zione dell'assunzione di scelte normative e politiche di regolazione volte a assicurare e a mandare segnali ai "mercati", entità dai confini vaghi, quasi un nuovo minotauro moderno che richiede frequenti sacrifici.

A fronte di tali tendenze il problema diviene allora quello di verificarne la coerenza rispetto alle regole costituzionali che presidiano o dovrebbero presidiare il diritto dell'economia e più in generale fissare le coordinate di riferimento per la determinazione del punto di equilibrio tra regolazione pubblica e autonomia privata.

Ritenere le norme della Costituzione economica²² "neutrali" rispetto alla gamma di opzioni astrattamente praticabili per la regolazione dei rapporti economici è possibile solo recuperando l'antica tesi

²² Nel presente lavoro si fa uso della nozione di Costituzione economica in senso stretto fatta propria da Sabino Cassese, e più o meno coincidente con le disposizioni del titolo terzo, articoli 35 e seguenti della Costituzione. In verità Cassese inserisce in questa accezione di Costituzione economica solo alcune delle norme del titolo III, e comunque dà conto dell'esistenza di altre nozioni di Costituzione economica (S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 3 ss.). Non è possibile soffermarsi in questa sede sulla problematica della Costituzione economica, tema sul quale esiste una bibliografia sterminata. Vedi fra gli altri, e senza pretese di esaustività, alcuni saggi ormai veri e propri "classici": A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971; C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna, 1977; F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1977; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, 457 ss., e *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia*, in *Scritti Tosato*, II, Milano, 1982; F. COCOZZA, *La nozione di "Costituzione economica"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 1992; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1993; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 2001. Tra le opere collettanee vedi in particolare AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale*, atti del convegno presso l'Università Cattolica del S. Cuore, Giuffrè, Milano, 1990, AA.VV. (ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI), *La Costituzione economica*, atti del convegno, Milano, 1997; G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, Il Mulino, Bologna, 1998. Per una critica della nozione stessa di Costituzione economica vedi M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, e *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto pubbl.*, V Torino, 1990, 375 ss.

Tra le opere più recenti, si segnalano, con particolare riferimento allo sviluppo della Costituzione economica alla luce dell'integrazione europea, R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2006, 194 ss.; con particolare riferimento agli elementi sociologici e politici delle definizioni giuridiche di Costituzione economica, G.F. FERRARI, *Diritto pubblico dell'economia*, Egea, Milano, 2010, 5 ss.

della natura “anfibiologica” di tali disposizioni, quasi che si trattasse appunto di formule prive di un reale contenuto, che possono giustificare sia talune scelte normative, che scelte normative opposte²³.

Ad avviso di chi scrive le regole della Costituzione economica sono tutt'altro che anfibiologiche, e ci insegnano piuttosto, alla luce della loro interpretazione sistematica, e del necessario collegamento con il diritto dell'Unione europea, la cornice giuridica di riferimento di un'economia sociale di mercato. Tali regole definiscono un nucleo forte di elementi caratterizzanti i diritti economici, quali il diritto al lavoro e la libertà professionale, il diritto di iniziativa economica, il diritto di proprietà. Nel tessuto costituzionale italiano, tali diritti si presentano strettamente connessi al principio personalista²⁴, a partire dal fondamento della Repubblica democratica sul lavoro, e dalla declinazione plurale della protezione del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, come espressione della personalità sociale dell'uomo²⁵. Nel definire tali diritti, le norme costituzionali individuano gli interessi pubblici rilevanti la cui protezione giustifica i limiti all'esercizio dei diritti stessi. Ne consegue evidentemente un sistema complesso di valori, ma anche di “disvalori”²⁶, e di regole che affida alle sofisti-

²³ Si riprende qui la nota valutazione espressa sull'articolo 41 della Costituzione da E. CHELI, *Libertà e limiti dell'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e nella dottrina*, in RADP, 1960.

²⁴ Riconosce anche nelle libertà economiche veri e propri “diritti della persona” o diritti di personalità, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 470 e ss. *Contra*, A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica*, cit., 597 e 599.

²⁵ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, I, 149-212, ora in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e “Il lavoro nella Costituzione”: una rilettura*, Giuffrè, Milano, 2005.

²⁶ Si pensi, nella trama del titolo terzo della Costituzione, ai richiami alla speculazione privata (art. 45 Cost.), o al latifondo (art. 44 Cost.), o si considerino, nelle disposizioni transitorie e finali, le previsioni (finali e non transitorie) sul divieto di riorganizzazione del partito fascista (disp. XII), o il disconoscimento dei titoli nobiliari (disp. XIV). Accanto ai valori che la Costituzione promuove, valori che offrono il contesto non solo politico ideale ma anche propriamente giuridico per la definizione di istituti e per la protezione di diritti, andrebbe analogamente sviluppato un discorso sopra i “disvalori” indicati dalla Costituzione. In genere gli “antimodelli” che i Costituenti avevano ben presente (primo fra tutti, per ciò che concerne i rapporti economici, ma anche l'organizzazione degli organi costituzionali rappresentativi, il fantasma della forma di Stato corporativa) rimangono generalmente sullo sfondo, ma in altri casi trovano spazio in espresse previsioni, che indicano non solo, in positivo, il valore/obiettivo di riferimento, ma anche il disvalore da rifiutare (per il concetto di “antimodello”, vedi F. LANCASTER,

cate tecniche del bilanciamento ragionevole la definizione di equilibri (che restano comunque) contingenti e parziali, suscettibili di nuovi esiti²⁷. Un sistema assai difficilmente riducibile alle semplificazioni che i tempi della crisi inevitabilmente portano con sé, con la loro incombente esigenza di messaggi e segnali per l'opinione pubblica e i mercati.

Se un filo conduttore è possibile rinvenire nella trama del titolo terzo della Costituzione della Repubblica, da leggersi in collegamento con il nuovo articolo 118 della Costituzione – pur nella consapevolezza della natura approssimativa e ontologicamente elastica degli equilibri ivi tratteggiati – ebbene questo filo è rintracciabile nella garanzia delle libertà economiche, e nella protezione dell'autonomia dell'iniziativa dei cittadini, singoli e associati. Negli articoli 35 e seguenti della Costituzione si coglie un chiaro atteggiamento di *self restraint* del Costituente che, nel disciplinare i fenomeni originati nel contesto socio-economico, rifugge da pretese definitorie definitive, ed accoglie piuttosto categorie e riferimenti particolarmente ampi, idonei ad accompagnare nel tempo la naturale inevitabile evoluzione dei rapporti sociali ed economici. Del pari, emerge in questa trama la funzione di riconoscimento, e non di fondazione, che le norme costituzionali dispiegano relativamente a fatti originati autonomamente nel contesto sociale ed economico. Quel che si registra, dunque, per le norme dedicate al movimento sindacale, allo sciopero, all'iniziativa economica, alla cooperazione, al risparmio ed al credito è che la Costituzione rinuncia a dare definizioni e a ipostatizzare i fenomeno socio-economici in categorie formali ed astratte, fino, in certi casi, a rischiare quasi una sorta di afasia costituzionale, preoccupata com'è di non ingessare la realtà socio economica con formule rigide (è il caso dell'articolo 40 sullo sciopero, norma che spicca per la sua brevità)²⁸.

Nascita di una Costituzione. Il dibattito costituzionalistico alle origini della Repubblica di Weimar, Giuffrè, Milano, 1984).

²⁷ Individua nell'esistenza in Costituzione di norme "...in qualche senso, antagonistiche..." la necessità della ponderazione comparativa e del bilanciamento tra interessi "...costituzionalmente avvalorati..." A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, 246. Sul tema della ragionevolezza vedi anche G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000.

²⁸ Sul tema sia consentito rinviare a G. COLAVITTI, *La libertà sindacale ed il diritto di sciopero*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, 2^a ed., Giappichelli ed., Torino, 2006, 949 ss., spec. 952 ss.

Rispetto ai fatti originati nel contesto economico, dunque, la Costituzione si muove per lo più in un'ottica di prudente rispetto delle dinamiche autonome della società, riservandosi una funzione di garanzia e protezione, che comporta nel complesso un grado di integrazione pubblicistica relativamente basso, intendendo con questa espressione riferirsi alla posizione del punto di equilibrio tra esigenze di intervento pubblico ed esigenze di rispetto dell'autonomia privata delle forze economiche e sociali, e dei singoli²⁹.

Non è questa la sede per affrontare le ragioni di questa scelta di fondo. Dovette certamente svolgere un ruolo decisivo – quale anti-modello – la forma di Stato corporativa che il Costituente si voleva lasciare alle spalle, in quanto esperienza storica e giuridica dove la pretesa di “pubblicizzare” i sindacati e di costituire (con le corporazioni) le categorie produttive in organi dello Stato si era rivelata strumentale ad un disegno autoritario basato sull'artificiosa riduzione del conflitto sociale e sul progressivo smantellamento della rappresentanza politico-parlamentare fino alla sua sostituzione con una diretta rappresentanza degli interessi economici e di gruppo, elevata a criterio di composizione dell'organo legislativo.

Tra il polo dell'eteronomia della regolazione pubblica, e quello dell'autonomia del mercato e della società, la Costituzione pare dunque scegliere il secondo, pur senza rimuovere “l'esigenza di interventi pubblici compensativi rispetto al meccanismo di mercato”³⁰.

Se questo è il punto di “equilibrio” – parola cara a Paolo Ridola – configurato dalla complessa trama costituzionale, il ritorno a forme di governo pubblico dell'economia segnate da una crescente torsione centralista e statalista gestita in gran parte da Autorità indipendenti produce un grado probabilmente eccessivo di compressione degli spazi di autonomia lasciati alle formazioni sociali, ma anche ai singoli ed alle imprese. Una torsione che, rispetto alle coordinate di fondo degli equilibri costituzionali sopra rapidamente richiamate, non può non suscitare un sentimento di disagio.

²⁹ Non mancano peraltro norme che presentano un significativo avanzamento della soglia di intervento pubblico, tra cui spicca certo l'articolo 39 della Costituzione. Eccezione questa peraltro tanto confermativa della regola che il previsto istituto della registrazione dei sindacati non ha mai trovato attuazione nella legislazione ordinaria (cfr. G. COLAVITTI, *op. ult. cit.*, 955).

³⁰ R. NANIA, *Libertà economiche*, cit., 206.

Abstracts

Premessi alcuni ricordi personali relativi all'insegnamento del prof. Paolo Ridola, l'Autore offre alcune considerazioni di metodo per lo studio del diritto pubblico dell'economia, sottolineando in particolare la necessità di integrare lo studio del diritto positivo con l'approccio storicistico. Solo in questo modo, ad avviso dell'Autore, è possibile comprendere le dinamiche di un settore del diritto particolarmente mobile, ed in particolare le vicende degli ultimi anni, nelle quali è possibile cogliere una tendenza dell'ordinamento a ripristinare forme di governo pubblico dell'economia che sembravano definitivamente superate, e che restituiscono allo Stato strumenti di intervento particolarmente incisivi, affidati non più all'Esecutivo ma ad alcune Autorità amministrative indipendenti. Una tendenza, che in alcuni casi, non appare coerente con il quadro costituzionale vigente in materia di "Costituzione economica".

After recalling some personal memories regarding Professor Paolo Ridola's teaching, the Author offers some considerations on the methods for the study of Public Economic Law, underlying in particular the need to integrate the study of positive law with the historicist approach. Only in this way, according to the Author, it is possible to comprehend the dynamics of an especially mobile sector of the law, and in particular the events of the last years, in which it is possible to catch a tendency in the legal order to restore forms of public government of the economy that seemed to be definitively overcome, that give back to the State particularly effective intervention instruments, no longer assigned to the Executive power but to some Independent Administrative Authorities. A tendency that, in some cases, doesn't appear to be coherent with the constitutional framework in force in the matter of "Economic Constitution".