

Discorsi interrotti

Il pensiero di Giovanni Marongiu
venti anni dopo

A cura di *Pierciro Galeone* e *Donatella Morana*

 **LUISS**
Academy

Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
n. 1

Indice

Premessa / 5

Introduzione ai lavori

Aldo Carera / 9

Carlo Flamment / 15

Gian Candido De Martin / 19

Relazioni

Pierciro Galeone

Il "solo" pensiero di Giovanni Marongiu / 25

Marco D'Alberti

Amministrazione, economia e società in Giovanni Marongiu / 43

Giuseppe Di Gaspare

Politica e amministrazione nel pensiero di Giovanni Marongiu / 51

Annibale Ferrari

Sviluppo locale e Messogiorno / 63

Lorenzo Ornaghi

La democrazia come orizzonte nuovo della politica / 73

Sergio Zoppi

Giovanni Marongiu e la nuova classe dirigente / 93

Interventi

Antonio D'Atena

Giovanni Marongiu e la crisi della democrazia. Spigolature / 115

Sebastiano Fadda

Un breve ricordo personale / 119

Loredana Giani

Globalizzazione, concorrenza intersistemica e garanzia dei diritti sociali / 123

LUISS Academy è un marchio LUISS University Press - Pola Srl

© 2014 LUISS University Press - Pola Srl

Proprietà letteraria riservata

ISBN 978-88-6856-026-3

Viale Pola 12

00198 Roma

Tel. 06 85225485

E-mail lup@luiss.it

www.luissuniversitypress.it

Prima edizione dicembre 2014

Finito di stampare nel mese di dicembre 2014

presso Prontostampa Srl

Via Praga 1 - 24040 Verdellino (BG)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Il volume è stato stampato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche della LUISS Guido Carli

Grafica: Pasquale Cimaroni, Claudia Pacelli - www.backup.it

Donatella Morana

La Costituzione e il fenomeno costituzionale nella riflessione di Giovanni Marongiu / 143

Alessandro Pajno

Giovanni Marongiu dopo Giovanni Marongiu / 155

Eugenio Picozza

Diritto dell'economia e crisi sistemica / 163

Premessa

Nel 1993 moriva Giovanni Marongiu. Veniva a mancare un intellettuale e un maestro. Cessava il suo lavoro di giurista, di uomo pubblico, di educatore. La trama delle relazioni umane, scientifiche, culturali e politiche che il suo vivere aveva costruito si interrompeva. Cosa è rimasto di quei discorsi interrotti? È possibile riprenderli? Possono ancora accompagnarci per un altro tratto di strada?

Per rispondere a tutte a queste domande e per riprendere quei discorsi interrotti, abbiamo cercato di affrontare la figura di Marongiu nella sua ampiezza e complessità.

Quella di Marongiu è un'esperienza intellettuale che non si esaurisce nell'impegno accademico. Professore ordinario di diritto amministrativo e di diritto pubblico dell'economia, ha insegnato nelle Università di Trieste, Napoli e Roma (Luiss Guido Carli e Tor Vergata). La sua è una vita segnata da impegni pubblici significativi e da interessi culturali ampi.

Nel 1951, prima di compiere 22 anni, è Presidente diocesano della Giunta di Azione cattolica a Oristano. Si trasferisce a Roma dove si laurea in giurisprudenza e avvia il rapporto con il suo maestro di studi Vittorio Bachelet. Quindi la collaborazione con l'ufficio Sanità della Democrazia Cristiana retto dalla deputata parmense Angela Gotelli, che aveva fatto parte con La Pira, Lazzati, Dossetti e Fanfani del gruppo del "Porcellino" di via della Chiesa Nuova. Segue Bachelet quando questi è chiamato alla responsabilità dell'ufficio legislativo del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno guidato da Giulio Pastore, che nel 1958 lascia la Cisl per entrare nel governo Fanfani. Nel 1960 è Marongiu, appena trentenne, ad assumere la responsabilità dell'ufficio legislativo. Nel 1965 è consigliere della Cassa del Mezzogiorno presieduta da Gabriele Pescatore e nello

Subito dopo, infatti, ricevetti dal suo "successore" una lettera in cui mi ringraziava della collaborazione e mi inviava un cordiale saluto.

Il professor Marongiu è stato un grande intellettuale, capace di individuare ed esplorare sempre nuovi problemi, quindi un grande "scienziato" nel senso popperiano del termine; proprio perché «ogni sviluppo scientifico si può comprendere solo nel senso che il suo inizio è un problema, o una *situazione problematica*, vale a dire l'emergere di un problema in una determinata situazione del nostro sapere di sfondo». Mi sovvienne, appunto, il titolo di un suo saggio: *La democrazia come problema*. Concludendo non posso però trascurare il suo lato umano: la signorilità del suo tratto, il grande rispetto per gli altri e il suo atteggiamento di ascolto, la sua profonda modestia, la sua integerrima onestà, la sua straordinaria sensibilità e il suo finissimo senso estetico. Di fronte allo sgangherato mondo di questi giorni, pieno di dilagante scialterria e rozzezza intellettuale, queste qualità brillano di luce abbagliante.

Globalizzazione, concorrenza intersistemica e garanzia dei diritti sociali

Loredana Giani¹

1. Globalizzazione, attrattività dei mercati e concorrenza intersistemica

Il quadro delle dinamiche evolutive del rapporto tra diritto ed economia cui il professor Marongiu aveva dedicato numerosi studi², mostrando una sensibilità ed una profondità di analisi tali per cui gli spunti di riflessione e i nodi cruciali sui quali invitava a riflettere mantengono una immutata attualità, è al giorno d'oggi dominato dal fenomeno della globalizzazione³ che, guardato nel suo complesso, con chiarezza esprime prima di tutto un'idea politica,

¹ Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi dell'Aquila.

² Si considerino ad esempio gli scritti su *Politica e società nella crisi dello Stato*, in *La democrazia come problema*, II, *Politica, società e Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 25 ss.; *Politica e interessi come problema nelle democrazie contemporanee*, *ivi*, pp. 47 ss.; nonché *Interesse pubblico e attività economica*, in *La democrazia come problema*, I, *Diritto, amministrazione ed economia*, tomo 2, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 439 ss.

³ Sul tema la dottrina è assai estesa. Tra i numerosi autori che in diversa prospettiva si sono occupati del tema cfr. L. Bauman, *Globalization: the human consequences*, Columbia University Press, NY, 1998; F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005; D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, Roma-Bari, 2006; M. D'Alberty, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2008; G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011; J. Stiglitz, *Globalizzazione*, trad. it. Donzelli, Roma, 2011.

una teoria politica piuttosto che economica⁴, che si è rapidamente diffusa oltre i confini della sfera economica e finanziaria, grazie anche alla mancanza di una chiara distinzione tra soggetti che operano in questo sistema ed in quello politico. Il riflesso più evidente di ciò è rintracciabile nella omogeneizzazione del linguaggio e degli schemi interpretativi - tanto della sfera sociale, quanto di quella economica e, prima ancora, giuridica - che sono il frutto di un adattamento della politica alle esigenze espresse, o in un certo senso imposte, dal sistema economico. Si tratta di un adattamento che ha interessato via via i sistemi considerati condizionandoli, e progressivamente caratterizzandoli in modo indipendente, secondo schemi e matrici diversi da quelli propri degli stati nazionali. Il primo e più imperante riflesso sui sistemi di regolazione nazionale (e internazionale) lo si coglie in quei movimenti (deregolatori) tendenti ad esprimere ormai appieno il suo (della globalizzazione) significato più intimo di eliminazione di tutti quei vincoli, spaziali e temporali, connessi alla conduzione degli affari e delle attività umane.

L'idea sottesa a questo processo risponde al binomio meno regole/maggiore libertà di impresa che si vuole presentare quale dogma assoluto del sistema concorrenziale. Si tratta di un processo che, però, non solo non ha comportato la "semplice" eliminazione delle regole considerate un limite per il mercato, ma ha dato origine ad una pericolosa competizione tra sistemi giuridici i quali, per risultare maggiormente competitivi nel mercato globalizzato, e dunque per attrarre investimenti, hanno esteso i confini della deregolamentazione coinvolgendo anche altri settori di regolamentazione.

Avuto riguardo al primo profilo, è sotto gli occhi di tutti il radicale cambiamento che ha attraversato il sistema di regolazione nazionale nel quale si è assistito ad una deregolamentazione che non

ha comportato solo l'eliminazione della preesistente regolamentazione statale ma, in alcuni casi, ha originato disposizioni molto più complesse ed articolate che hanno ampliato notevolmente gli spazi di operatività delle istituzioni finanziarie ed economiche. Spesso, infatti, i contenuti del quadro normativo sostitutivo sono stati determinati, o quanto meno fortemente influenzati, da una vera e propria concorrenza intersistemica mirante a garantire una maggiore attrattività dei sistemi nazionali, che molto ha inciso proprio sulla garanzia dei valori fondamentali attraverso la produzione di nuove norme in sostituzione di quelle preesistenti, considerate eccessivamente garantiste e in quanto tali intese come una "limitazione per il mercato". Ed in questo binomio si coglie il profilo di maggiore criticità che, dunque, non riguarda tanto la riduzione dell'apparato normativo in sé considerato, ma i contenuti delle norme emesse in sostituzione di quelle eliminate o, addirittura, i vuoti normativi venutisi a creare. Criticità, queste, che hanno comportato una incapacità di regolare la coesistenza dei diversi sistemi (ed in particolare del sistema sociale e di quello economico finanziario) coniugando da un lato le esigenze da esso espresse, riconducibili ai dettami di un sistema puramente concorrenziale, e dall'altro la imprescindibile necessità, di un sistema organizzato attorno a valori fondamentali, di proteggere il sistema sociale dagli effetti che l'espansione del primo (economico-finanziario) può avere su di esso.

Si considerino, ad esempio, le conseguenze che la concorrenza intersistemica ha avuto sul profilo della localizzazione degli investimenti e delle strutture produttive e, speculare ad essi, sulle condizioni di lavoro e, più in generale, sulla capacità di una nazione di avviare e favorire processi stabili e dinamiche di sviluppo economico.

In altri termini, la maggiore attenzione sugli aspetti direttamente riconducibili alla competitività del sistema non è stata spesso adeguatamente controbilanciata, in quanto estranea a quella filosofia di mercato, con quegli elementi, tra cui l'aderenza ad un quadro valoriale di riferimento, atti a garantire la sopravvivenza del polo sociale, e, di riflesso, dello stesso polo economico, seguendo quel

⁴ Cfr. L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2011 il quale sottolinea che il neoliberalismo ha lavorato fin dalle sue origini come una teoria politica travestita. Dello stesso Autore, *The Economic Crisis as a Crisis of Civilization*, Consiglio d'Europa, "Trends in Social Cohesion", 2011, 22.

movimento interferenziale che porta ad un graduale adeguamento anche del sistema giuridico. Ciò che è accaduto, infatti, è la conseguenza di una maggiore sensibilità per le (o se si vuole recezione delle) interferenze/impulsi provenienti dal sistema economico globalizzato che non ha portato ad una vera e propria razionalizzazione del sistema giuridico comportando, al contrario, un mutamento delle linee portanti dello stesso. L'esperienza dimostra come in termini generali nessun vantaggio reale sia stato tratto nel tempo dalla concorrenza intersistemica e ciò in quanto il sistema politico, incluse le nuove destre, in un certo senso ha abdicato al proprio ruolo di garante dei valori fondamentali della società, accecato dal fascino della mitologia liberista o neoliberalista che sotto il vessillo della deregolamentazione e della globalizzazione da un lato ha abolito il precedente sistema normativo, in quanto non espressione del principio concorrenziale, dall'altro ha emanato nuove regole, più complesse delle precedenti che, all'insegna di una ipotetica liberalizzazione, hanno consentito ogni tipo di comportamento, instaurando quella già richiamata competizione verso il basso⁵ proprio rispetto alla garanzia dei valori fondamentali, a solo vantaggio, nel breve periodo, dei "diritti del capitale"⁶.

È innegabile, infatti, che, come già aveva posto in evidenza il professor Marongiu nei suoi scritti, se la globalizzazione da un lato comporta, ed in un certo senso presuppone, la eliminazione di vincoli e

lacci allo sviluppo delle attività anche al di fuori dei confini nazionali, in aree nelle quali risulta (per ragioni politiche, giuridiche o anche economiche) più conveniente, soprattutto attraverso la garanzia della libertà individuale di scegliere le sedi di produzione o comunque di allocazione dei propri interessi economici a seconda delle proprie convenienze, dall'altro fa sorgere numerose questioni proprio avuto riguardo alla surrichiamata garanzia dei diritti fondamentali in relazione alla prevalenza di idee politiche (quali quelle liberiste) che, ove estremizzate, riconoscono poco o nessuno spazio ai diritti sociali.

In altri termini, se da un lato essa promuove la libertà di movimento degli individui (e delle attività economiche) consentendo di scegliere quale sistema (giuridico e amministrativo) risulti maggiormente conveniente a immediato vantaggio del sistema imprenditoriale, dall'altro, nell'ipotesi in cui il sistema politico proprio al fine di risultare maggiormente competitivo ponga in secondo piano la garanzia dei valori fondamentali, essa (la globalizzazione) fa sorgere numerose questioni problematiche in relazione agli stessi bisogni organizzativi dei sistemi sociali ed alle conseguenze che i cambiamenti da essa derivanti sul piano dell'organizzazione, e a monte della regolazione, hanno sulla sfera sociale (si pensi, ad esempio, alle conseguenze sulle garanzie per i lavoratori, sul sistema di protezione sociale e più in generale sui diritti sociali).

Ed in questo senso è sufficiente richiamare gli effetti della crisi che stiamo attraversando che indubbiamente ha solide basi strutturali, economiche e soprattutto politiche, le cui origini possono essere facilmente rintracciate, muovendo dalla cosiddetta "debtouation"⁷, e cioè dall'inizio della fine della deregolamentazione e della privatizzazione della finanza, considerando le diverse variabili a partire dagli sviluppi patologici dei sistemi globalizzati, alla regolazione dei mercati finanziari e dei loro attori, alle dinamiche interne del capitalismo finanziario, alla sua fragilità sistemica e alle distorsioni che impone sulla economia reale, all'origine di forti disequilibranze.

⁵ Da tenere in parte distinta da quella deregolamentazione competitiva indotta dal principio del mutuo riconoscimento. Sul punto cfr. G. Corso, *Liberalizzazione: le premesse di diritto europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, pp. 279 ss. il quale sottolinea come «in realtà il meccanismo del mutuo riconoscimento incentiva la deregulation in termini generali: un eccesso di vincoli amministrativi finirebbe col pregiudicare i prodotti nazionali nella concorrenza con i prodotti degli altri Stati membri perché comporterebbe per le imprese dello Stato, costi amministrativi da cui le imprese degli altri (o di altri) Stati membri sono esenti» (p. 281).

⁶ Sul punto cfr. il lavoro di J. W. Smith, *Economic Democracy. The Political Struggle for the 21st Century*, Institute for Economic Democracy Press, Sun City, 2005, in particolare pp. 221 ss.

⁷ A. Pettifor, *Debtouation. How Globalization Dies*, in <http://opendemocracy.net>.

Ma è proprio la considerazione dell'impatto sociale della crisi a richiedere che si sposti l'attenzione sul tentativo di ricondurre tutto all'interno di una cornice costituzionale e, come suggerito da alcuni autori, all'interno della "rule of law doctrine"⁸ in modo da confinare l'esercizio del potere legislativo ed esecutivo entro un quadro valoriale di riferimento nella prospettiva di una *governance* democratica⁹.

2. La crisi economica e l'adeguatezza del quadro regolatorio

È indubbio che il passaggio allo Stato regolatore¹⁰, che sintetizza i cambiamenti nella natura dell'intervento dello Stato, ha rappresentato una vera e propria sfida da un lato al tradizionale modo di concepire la stessa nozione di Stato ed il suo ruolo nel sistema economico dall'altro, proprio per le ragioni prima menzionate, per la stessa garanzia dei diritti fondamentali e dello stesso principio democratico. Una garanzia che è molto più complesso assicurare in situazioni di crisi economica nelle quali le esigenze dei sistemi globalizzati sono scarsamente conciliabili con quelle espresse dai sistemi sociali di riferimento, innescando i richiamati pericolosi processi concorrenziali tra sistemi nazionali dove a farne le spese sono proprio quei valori che sino ad ora hanno rappresentato veri e propri capisaldi dell'aggregazione del sistema stesso.

⁸ Il richiamo è alle riflessioni di J. Black, *Decentering Regulation: the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post Regulatory' World*, in *Current Legal Problems*, 2011, pp. 103-146.

⁹ In aggiunta agli autori richiamati nelle note precedenti cfr. J.K. Galbraith, *The Predator State. How Conservatives Abandoned the Free Market and why Liberals Should too*, Free Press, New York, 2008.

¹⁰ Sul tema dello Stato regolatore la dottrina è vastissima. Si rinvia alle riflessioni di G. Majone, A. La Spina, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000. Sia altresì consentito inviare a L. Giani, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Giappichelli, Torino, 2002.

E così il fallimento della auto-regolazione (del mercato), così come il fallimento della regolazione statale, hanno dato nuova linfa al dibattito sul ruolo dello Stato nel sistema economico, rendendo sempre più urgente la ricerca di una soluzione alla questione della adeguatezza del quadro regolatorio nella prospettiva della garanzia dei diritti fondamentali tra cui i diritti sociali e, dunque, sul ruolo delle autorità di regolazione¹¹.

In questa prospettiva, mirante a ristabilire i poli di riferimento per una *governance* democratica, si presenta imperante all'attenzione dello studioso la questione relativa alle relazioni tra Stato ed economia e, dunque, al contenuto delle regole muovendo da quelle fragilità che la crisi ha portato allo scoperto che hanno definitivamente fatto tramontare il mito della auto correzione del mercato e della *self-regulation* palesando gli effetti negativi che i fallimenti del primo, e più in generale di una regolazione per la concorrenza emanata nell'oblio dei diritti (sociali) fondamentali.

¹¹ Si tratta di un tema oggetto di numerosi approfondimenti da parte della dottrina. Tra i numerosi autori che ne hanno analizzato molteplici aspetti cfr. N. Longobardi, *Le amministrazioni indipendenti. Profili introduttivi*, in *Scritti per Mario Nigro*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 173 ss.; Id., *Amministrazioni indipendenti e posizione istituzionale dell'amministrazione pubblica*, in *Scritti in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 525 ss.; V. Caianiello, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1997, pp. 1 ss.; N. Longobardi, *Le autorità amministrative indipendenti. Laboratori di un nuovo diritto amministrativo*, in *Jus*, 1998, pp. 685 ss.; Id., *Il sistema politico-amministrativo e la riforma mancata. Temi, sintesi, approfondimenti, considerazioni*, Giappichelli, Torino, 1999; V. Caputi Jambrenghi, *La funzione giurisdizionale delle amministrazioni indipendenti*, in *Annuario 2002*, AIPDA, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 249 ss.; AA. VV., *Autorità amministrative indipendenti e sistema*, a cura di N. Longobardi, Giappichelli, Torino, 2005; F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2006; AA. VV., *Arbitri dei mercati: le Autorità indipendenti e l'economia*, a cura di M. D'Alberti e A. Pajno, Il Mulino, Bologna, 2010; F. Luciani, *Le autorità indipendenti come istituzioni pubbliche di garanzia*, ESI, Napoli, 2011; F. Mattasoglio, *Guidice amministrativo, mercato... e i suoi fallimenti*, in *Il diritto dell'economia*, 2011, pp. 489 ss.; P. Bilancia, *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Giuffrè, Milano, 2012.

Ed è proprio la rilevanza degli effetti sociali della crisi a mostrare la impossibilità di considerare il mercato nel suo significato più circoscritto, scelto dallo scenario politico, riferito soltanto al principio economico (concorrenziale) sul quale è fondato. Emerge così la necessità di adottare una prospettiva più ampia, già suggerita dal professor Marongiu negli anni '80¹², in cui il valore della concorrenza (se di valore si vuol parlare) sia affiancato ad altri quali la stessa stabilità del mercato, intesa, però, in una prospettiva che non prescindia dalle interrelazioni esistenti con gli altri sottosistemi. In questo senso, dunque, preso atto del fatto che la crisi che stiamo vivendo ha comportato la demolizione del mito della sostenibilità (ed autosufficienza) del mercato, emerge la necessità di stabilire un quadro regolatorio che risponda alle esigenze del mercato nel senso ampio considerato in precedenza, garantendo non solo il rispetto del principio concorrenziale, e quindi il suo (del mercato) corretto funzionamento secondo questo principio, ma anche la sua stabilità e più in generale la sua compatibilità con i principi generali sui quali l'organizzazione sociale è basata. Presupposto imprescindibile è il superamento dell'equazione, da molti riproposta, norma/funzione conformativa del mercato. Ed infatti, la norma in sé non ha un valore negativo, non deve, cioè, essere considerata come un elemento che incide negativamente sul mercato e sul suo corretto funzionamento alterandone la concorrenzialità, in quanto essa ben può essere espressione proprio di quel principio (concorrenziale) stabilendo regole che si pongono a sua garanzia. In altre parole, la regola è solo un elemento, uno dei prerequisiti di valore, come quelli fattuali, che i singoli operatori devono prendere in considerazione al fine di poter assumere una scelta razionale; una semplice statuizione per il comportamento individuale che si pone, tra l'altro, come condizione della stessa etica del mercato¹³

¹² G. Marongiu, *Politica e società nella crisi dello Stato*, in *La democrazia come problema*, cit.; Id., *Politica e interessi come problema nelle democrazie contemporanee*, cit.

¹³ Sul tema di grande interesse A. K. Sen, *Rational Fools. A Critique of the Behavioural*

ove valutato nella richiamata prospettiva intersistemica. Dunque, la regola è di per sé neutrale, e per queste ragioni può semplicemente avere un contenuto tecnico per assicurare l'operatività del mercato stesso in accordo con quei principi e valori che caratterizzano lo stesso sistema e che sono custoditi nella parte invariabile della Costituzione. In altre parole, data l'opzione per un sistema concorrenziale, il sistema regolatorio dovrebbe mirare a risolvere problemi meramente tecnici, anche attraverso la creazione di nuovi soggetti o l'utilizzo di quelli preesistenti chiamati a nuove funzioni, il tutto per evitare ogni distorsione o alterazione dei sistemi considerati¹⁴.

3. Regolazione per la concorrenza e regolazione per il mercato

Nel quadro delle rapide osservazioni svolte in precedenza il passo successivo della riflessione deve essere esteso alla considerazione dei confini della regolazione statale proprio in base alla constatazione secondo cui non è la norma in sé ad assicurare un valore positivo o negativo rispetto al mercato concorrenziale, ma la scelta politica che essa esprime.

Nel valutare i possibili contenuti della norma non è possibile ignorare che una volta scelto un determinato modello economico a livello politico il sistema giuridico ha un triplice ruolo. Il primo è di disporre un sistema regolatorio che, in applicazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà, garantisca la realizzazione e la operatività dello stesso sistema economico, attraverso una regolazione che ordini e coordini le attività e strutturi e risolva i conflitti. Il se-

Foundation of Economic Theory, in *Philosophy and Public Affairs*, 1977, pp. 317 ss.; *Scelta, benessere, equità*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 2006; R. Skidelsky, *Interesse privato e bene pubblico. Capitalismo e moralità*, in *Micromega*, 2009, pp. 1 ss.

¹⁴ Sulla neutralità della norma giuridica rispetto al fatto economico sia consentito richiamare gli approfondimenti di G. Miele, *Il problema dell'adeguamento della norma giuridica al fatto economico. Tecnica giuridica e fatto economico*, in *Diritto dell'economia*, 1956, p. 6, nel quadro del dibattito sul tema avviato proprio dalla Rivista medesima.

condo è quello di garantire il suo adattamento alle interferenze (che esprimono bisogni) manifestate dal sistema sociale, funzionando da garante del rispetto di quei valori fondamentali che sono il limite naturale ed intrinseco della scelta del modello economico. Ed è dal punto di vista della intima interconnessione tra sottosistemi sociali, giuridico ed economico che emerge il terzo obiettivo del sistema giuridico, anche in una prospettiva globalizzata, che è quello di garantire l'applicazione del principio democratico in relazione ai principi del costituzionalismo e della *rule of law*. E ciò in quanto la relazione tra diritto ed economia si pone in una posizione di mutua influenza così che il sistema politico coglie gli *input* provenienti dai sottosistemi non giuridici e li trasforma in regole che avranno effetti su di essi¹⁵.

Il limite delle relazioni intersistemiche, pertanto, va ricercato nella invarianza dell'organizzazione o, più correttamente, di quei valori attorno ai quali l'organizzazione è costruita, e cioè quegli elementi che determinano l'identità del sistema stesso. Relazioni che, con riferimento alla nostra esperienza, e non solo, sono declinate nel momento costituzionale e, più precisamente, nella parte invariabile della costituzione e che, al di là dei confini nazionali, ben possono essere rintracciate, nei loro caratteri essenziali, nelle carte internazionali in cui i diritti fondamentali sono consacrati.

In questo senso "*Die Systemscheidung*", la decisione globale sul sistema, non può essere separata dalla realizzazione, e quindi dalla garanzia, di quel catalogo di diritti e valori che formano il cuore della Carta costituzionale. Una decisione di sistema, sul sistema, che non può ignorare i singoli individui che, secondo gli insegnamenti delle teorie neo-liberali, sono soggetti liberi di agire secondo le regole del diritto privato, ma liberi di esercitare le proprie libertà in linea con la decisione globale.

L'intervento dello Stato, quindi, muta la sua consistenza ma non scompare (o almeno non dovrebbe scomparire) dovendo essere funzionale alla concorrenzialità del mercato, e allo stesso tempo al

mercato considerato nel suo complesso e, quindi, deve essere realizzato attraverso l'introduzione di elementi esterni che assicurino un bilanciamento anche con elementi di politica sociale in relazione ai quali lo Stato è il solo garante potendo (dovendo) allo stesso tempo limitare quegli effetti, particolarmente evidenti in relazione alla globalizzazione, che portano alla costruzione di una cittadinanza disuguale in cui l'origine della disuguaglianza va rintracciata proprio in relazione al possesso dei mezzi (non soltanto economici) sufficienti per assicurare l'accesso a diversi e più vantaggiosi ambiti.

In altre parole, non dovrebbe esserci una così netta separazione tra polo sociale e polo economico, gravando proprio in capo al polo giuridico l'onere di realizzare se stesso, i suoi principi portanti, all'interno dei due sottosistemi. Così il ruolo dello Stato, nonché dei soggetti ad esso sovraordinati, nell'economia dovrebbe essere il «risultato della interazione tra valori non economici, valutazioni dei cittadini, preferenze dei consumatori tra beni pubblici e privati, decisioni sulla allocazione delle risorse e l'idea di una più equa distribuzione dei proventi tra i proprietari dei mezzi di produzione e il sistema di relazioni»¹⁶.

In questo senso la scelta regolatoria diviene da un punto di vista teleologico compatibile con la scelta di un mercato concorrenziale, strutturato in accordo con il codice binario (costo/ricavo) proprio del sistema economico, risultando la regolazione pubblica in linea con la scelta di un modello economico basato sulla concorrenza con l'unico, non irrilevante, limite del rispetto delle caratteristiche e valori propri del sistema sociale. E, dunque, il mercato, come già rilevava il professor Marongiu, «nell'ottica del diritto [è] più che un dato della realtà economica, un imperativo giuridico, quasi un costrutto normativo, nel quale l'interesse pubblico, lungi dal porsi al di fuori di esso, come ringhioso guardiano, si colloca al suo interno, con gli strumenti della legislazione e della amministrazione, per

¹⁶ In questo senso cfr. le osservazioni di A. Heerjke, *Introduzione*, J. E. Stiglitz, *Il ruolo dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 14.

¹⁵ L. Giani, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, cit.

svolgervi la sua parte, costruttiva e ricostruttiva, in un processo di incessante controllo e regolazione, di garanzia e di tutela»¹⁷.

4. Il ruolo del diritto amministrativo: capitalismo regolatorio e cooperazione amministrativa

In questa prospettiva è possibile cogliere degli spunti utili a definire gli ambiti entro i quali la regolazione statale nei pur angusti limiti che sono “imposti” nella «logica complessiva della globalizzazione»¹⁸ deve estrinsecarsi. Si tratta di un aspetto che assume un ruolo centrale in un contesto quale quello odierno.

Il punto di partenza va trovato proprio nella individuazione del significato (e della portata) dell'espressione «corretto ed efficiente funzionamento del sistema». È chiaro, infatti, che se si assume una prospettiva in cui non si prescinde dal coordinamento con il quadro dei valori fondamentali, non è possibile ignorare, o meglio non includere quei profili che più da vicino sono correlati alla stabilità del sistema, estesi alla protezione degli investitori/utenti.

E quindi, se l'organizzazione economica è basata sul principio concorrenziale, il possibile intervento (pubblico) sul mercato si muoverà in astratto entro confini piuttosto ampi che vanno dal non intervento (nei casi in cui le condizioni della concorrenza perfetta sono pienamente realizzate) ad un più o meno consistente intervento che può giungere, come la realtà odierna mostra, al punto di determinare e condizionare la stessa presenza sul mercato, ad esempio verificando la non tossicità dei prodotti finanziari sul mercato. È evidente che più ci si sposta verso la terza opzione e più

pressante diventa la questione della compatibilità dell'intervento con la organizzazione del mercato prescelta. Ma alla luce di quanto rilevato in precedenza è evidente che la chiave interpretativa va individuata interrogandosi sulla natura dell'interesse perseguito. È chiaro che se si assume la prospettiva del solo “mercato” l'interesse perseguito non può che essere quello del “mercato concorrenziale”, risultando così a priori accettate le conseguenze (anche negative) che da esso derivano sugli altri sistemi. Se invece il mercato viene visto non solo come dato della realtà economica ma come momento in cui si intersecano profili diversi, espressione di realtà sistemiche diverse, in cui si raffrontano, ad esempio, non solo le esigenze delle imprese ma anche quelle dei lavoratori e dei consumatori, degli utenti, dei cittadini, seguendo proprio gli insegnamenti del professor Marongiu, l'interesse a fondamento dell'intervento regolatorio non può che essere funzionale non solo al sistema di mercato ma più in generale alla sua stabilità declinata nel contesto sociale. Un interesse complesso, dunque, che include l'interesse al rispetto delle regole del gioco, ma che inevitabilmente presenta molte altre sfaccettature: l'interesse alla promozione e supporto della libertà economica, in una prospettiva sistemica come libertà di concorrenza nella logica della costruzione di relazioni di mercato tra soggetti liberi e uguali; un interesse al quale, ragioni di utilità sociale o di utilità generale o scopi generali non possono essere estranei, così come la protezione della libertà, sicurezza e dignità umana, cioè di quel gruppo di valori che può essere ricondotto alla parte invariabile della costituzione che funge, con gli altri, da limite alla scelta politica non solo del modello economico ma degli stessi contenuti del quadro regolatorio¹⁹.

Quindi non solo un interesse a che lo specifico settore sia regolato in linea con un principio generale, ma che in esso sia assicurata l'operatività di principi e valori in relazione ai quali l'amministrazione si pone in una posizione di neutralità.

¹⁹ L. Giani, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, cit., in particolare pp. 203 ss.

¹⁷ G. Marongiu, *Interesse pubblico e attività economica*, cit., in particolare p. 450: il mercato «è una vera e propria costruzione sociale intrisa di norme, oltre che di diritto privato, di diritto pubblico: un luogo in cui l'interesse generale funziona - per via interna - da limite e garanzia, e forse anche da forma propulsiva», ivi, p. 451.

¹⁸ «Una logica che di fatto sottrae alle autorità statali il controllo di rilevanti vicende economiche finanziarie», *op. ult. cit.*, p. 452.

Un interesse al corretto funzionamento i cui effetti indiretti sono la garanzia della libertà di tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) del sistema. Esso (l'interesse pubblico), dunque, a causa della sua natura, non scompare, ma, al contrario, diviene complementare e concorrente rispetto ad altre fonti di regolazione che il sistema genera e mantiene attive, ponendosi al centro per la emissione di principi e decisioni vincolanti secondo le regole del diritto amministrativo.

Nel senso indicato in precedenza, però, non si auspica affatto un ritorno alla ormai tramontata formula dell'«intervento pubblico» esercitato attraverso le tradizionali formule imperative di eterodeterminazione dei fini delle attività economiche, ma più concretamente una tutela, nel quadro della regolazione, di quelle «esigenze imperative di carattere generale»²⁰, secondo la formulazione proposta dal legislatore comunitario alle quali non può dirsi estranea la tutela dei diritti fondamentali.

Il ripensamento del sistema regolatorio - implementando quel modello regolativo-giustiziale cui la dottrina più attenta ha da tempo dedicato attenzione²¹ - dovrebbe assumere quale punto di par-

²⁰ Il richiamo è alla direttiva 2006/213CE. Esigenze fatte proprie, forse in maniera acritica, dal nostro legislatore nel d.l. 201/2011 al secondo comma dell'art. 34 che si inserisce nel quadro di un intervento dello Stato nell'economia, finalizzato a fronteggiare la crisi in atto, che ripropone vecchi schemi ormai superati. Sul punto cfr. N. Longobardi, *Liberalizzazioni e libertà di impresa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2013, pp. 603 ss. il quale sottolinea come si tratti di una «categoria generale elaborata dal giudice comunitario come idonea a ricomprendere sia interessi individuali come meritevoli di protezione dalla stessa Corte di Giustizia (quali la difesa dei consumatori, la lealtà dei negozi commerciali, l'efficacia dei controlli fiscali, ecc.) sia interessi identificati come pubblici dagli Stati membri» (p. 637). Cfr. anche nota 70 p. 638.

²¹ Il richiamo è agli approfondimenti di N. Longobardi, *La regolamentazione ed i controlli: le autorità amministrative indipendenti. Il modello regolativo-giustiziale*, in *Atti 2006 del ciclo di seminari su Istituzioni e dinamiche del diritto*, a cura di A. Vignudelli, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 211 ss.; Id., *Autorità amministrative indipendenti e diritti: tutela dei cittadini e delle imprese*, in *Foro amm.*, 2007, pp. 2925 ss.; Id., *Poteri regolatori*,

tenza la considerazione del sistema di controlli effettuati dalle autorità di regolazione (e dunque del loro ruolo) sugli attori operanti nel mercato nazionale (e globale) che, in linea con la prevalenza degli insegnamenti liberisti, si sono attestati su forme di controllo a posteriori delle attività degli attori, confinando così le finalità dell'intervento del regolatore a due momenti: la predisposizione delle regole, essenzialmente limitate al profilo economico, e la garanzia della loro attuazione, perseguita essenzialmente attraverso una attività di controllo che segue l'azione e confluisce in procedimenti sanzionatori²². Una prospettiva che ha fatto sì che venissero messi in secondo piano, nel nome della libertà di impresa e di concorrenza molti aspetti dell'ampio e complesso concetto di vigilanza che, al contrario, sarebbero essenziali per garantire non solo la concorrenzialità del mercato ma anche la sua stabilità e la stessa stabilità sociale. Un controllo (vigilanza) per il mercato che dovrebbe poggiare su strutture che grazie alla loro indipendenza²³ consentano la sua operatività e la compatibilità col sistema sociale

giusto procedimento e legittimazione democratica, in *www.amministrazionecammino.it*, 2009 (i saggi sono pubblicati anche in *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2009). Dello stesso autore si rinvia anche alle ulteriori riflessioni svolte in *Le autorità indipendenti nel diritto globale*, in *Dir. e proc. Amm.*, 2009, pp. 871 ss.; *Le autorità di regolazione dei mercati nel tempo della crisi*, in *www.amministrazionecammino.it*, 2011.

²² Sul punto sia consentito rinviare a L. Giani, *Il diritto amministrativo e la regolazione dei mercati*, relazione al Convegno su «La crisi economica e finanziaria e le risposte del diritto amministrativo - Crisi economica e finanziaria: la risposta del diritto amministrativo, organizzato dall'Associazione italo-argentina dei professori di diritto amministrativo, (Roma, 30-31 ottobre 2009), in *Annuario AIPDA*, 2010; Id., *I diversi volti dell'azione amministrativa. Brevi osservazioni sulla natura della regolazione amministrativa*, Intervento al Convegno «Il modello europeo della regolazione - The European Model of Regulation - Giornata di studio in onore di Salvatore Cattaneo», Roma, 15 febbraio 2008, in *Atti del Convegno Jovene, Napoli*, 2011.

²³ Sul rilievo dell'indipendenza cfr., in aggiunta agli autori richiamati in precedenza, M. D'Alberty, *Il valore dell'indipendenza*, in *AA. VV., Arbitri*, cit., a cura di M. D'Alberty e A. Pajno, pp. 21 ss.

nel cui contesto le stesse autorità amministrative sono chiamate a svolgere un ruolo molto complesso²⁴, essendo proprio i soggetti pubblici in generale i principali attori in grado di muoversi in un più ampio sistema di regole applicate dalle amministrazioni e garantite dai giudici, nel quale le relazioni tra Stato, mercato e altri soggetti non statali sono rimodelate dalla prospettiva della costruzione di un'area di "legittimità/legalità" dell'azione, espressione di quel bilanciamento tra esigenze di sistemi apparentemente contrastanti. In questo senso si comprende, e forse si rende necessario, il passaggio ad un capitalismo regolatorio²⁵ che è caratterizzato non solo dal punto di vista delle regole (principalmente amministrative che portano a una crescita piuttosto che ad una riduzione della regolazione) ma anche dal punto di vista soggettivo, e che può rappresentare lo strumento attraverso cui sono garantiti quel sistema di salvaguardia e quella stessa competitività di un mercato sano che la deregolamentazione incontrollata ha sostanzialmente distrutto²⁶, vanificando non solo lo stesso intervento dello Stato ma anche quei meccanismi autoregolatori cui il sistema si era in parte affidato²⁷.

²⁴ Sul punto J. K. Galbraith, N. Salinger, *Sapere tutto o quasi dell'economia*, Mondadori, Milano, 1995, p. 15.

²⁵ D. Levi-Faur, *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism: Sectors and Nations in the Making of a New Global Order*, in *Governance*, Special Issue, 19, 2006.

²⁶ «La disciplina della funzione ... assume nuove connotazioni proprio perché essa è chiamata a realizzare in concreto quella tavola di valori costituzionali che fanno democratico l'ordinamento costituzionale stesso e, dunque, l'intera organizzazione politica della comunità», G. Marongiu, *Funzione amministrativa e ordinamento democratico*, in *La democrazia come problema*, cit., I, *Diritto, amministrazione ed economia*, tomo 2, cit., p. 457 ss., in particolare p. 464. Il professor Marongiu sottolinea così il ruolo che l'amministrazione, nella sua configurazione costituzionale, ha nella realizzazione dell'ordinamento democratico (*op. ult. cit.*, p. 459).

²⁷ E certamente non vanno in questo senso gli interventi operati dal legislatore nei numerosi e frammentari provvedimenti emanati per far fronte alla crisi. Per un'analisi critica cfr. N. Longobardi, *Liberalizzazioni e libertà di impresa*, cit.

5. Il caso dei diritti sociali

Gli elementi summenzionati sono particolarmente rilevanti con riferimento ai diritti sociali la cui contestualizzazione nel quadro della globalizzazione e della crisi economica evidenzia momenti di grossa incertezza sulla cui base alcuni autori ne hanno addirittura, con una espressione forte ma di grande e significativo impatto, ipotizzato la morte²⁸.

Il complesso di sfide che la globalizzazione pone per questi diritti, da una prospettiva sostanziale (quella connessa all'azione positiva che il soggetto pubblico deve porre in essere per fornire il servizio di cui il diritto sociale consta), rischia di minare la stessa esistenza del loro binomio tipico (effettività/titolarietà) che caratterizza le democrazie pluraliste²⁹. E ciò per un duplice ordine di ragioni. Il primo connesso al profilo delle risorse disponibili per la realizzazione di quegli interventi finalizzati a dare la dovuta consistenza ai summenzionati diritti che, richiamando una formula comprensibilmente criticata, ma sfortunatamente attuale, sono finanziariamente condizionati; il secondo concernente il profilo della organizzazione pubblica responsabile per la materiale offerta dei servizi, essenziali per la soddisfazione di questi diritti.

Sul punto è sufficiente richiamare le conseguenze negative alle quali è stato esposto il *welfare state*³⁰ non solo a causa della sempre crescente scarsità di risorse, ma anche in ragione della deregolamentazione e della riduzione di sovranità degli stati nazionali nel settore economico che è all'origine di un vero e proprio vuoto politico isti-

²⁸ P. O'Connell, *The Death of Socio-Economic Rights*, in *The Modern Law Review*, 74(4), 2011, pp. 532 ss.

²⁹ Sul punto si rinvia alle osservazioni svolte in L. Giani, *I diritti sociali e la sfida della crisi economica. Equità ed uguaglianza nel diritto all'istruzione dei soggetti diversamente abili*, in *Studi in Onore di C. Rossano*, Jovene, Napoli, vol. II, 2013, pp. 663 ss.

³⁰ L. Pennacchi, *La moralità del welfare. Contro il neoliberalismo populista*, Donzelli, Roma, 2008.

tuzionale conseguente alla cessione di sovranità in favore delle istituzioni europee e, quindi, della assenza di una capacità del sistema istituzionale di regolare i processi produttivi e distributivi finalizzati alla crescita ed allo sviluppo di settori economici a discapito di quel bilanciamento di interessi a garanzia dell'uguaglianza. Una situazione che si connota con tratti di maggiore criticità con riferimento alla nostra esperienza, nella quale la situazione è ulteriormente aggravata dagli interventi del legislatore sulla seconda parte della Costituzione che nel tentativo, per il vero non propriamente riuscito, di operare una redistribuzione delle competenze funzionale, almeno nelle intenzioni, al passaggio ad un sistema federale³¹, ha ulteriormente frammentato i punti di riferimento istituzionali, minando irrimediabilmente quello che dovrebbe essere un approccio integrato al problema della disabilità e più in generale dello svantaggio sociale intraprendendo una linea di sviluppo che muove in senso contrario alla innegabile inseparabilità dei bisogni dei soggetti interessati e che è alla base del concetto di rete che costituisce l'asse portante, ad esempio, della disciplina contenuta nella l. 328/2000.

Il tentativo di realizzare un riassetto delle competenze - nella prospettiva della costruzione di un sistema che dalla devoluzione si sarebbe dovuto muovere verso un modello federalista seguendo una rigida applicazione del principio di sussidiarietà, inteso anche nella sua accezione verticale e circolare³², riferito cioè alla parteci-

³¹ Sul tema cfr., tra i numerosi studi, AA. VV., *Federalismo; proposte di riforma della convivenza civile*, a cura di F. Masini e R. Castaldi, Il Ponte, Firenze, 2012; V. Satta, *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Jovene, Napoli, 2012; S. Mangiameli, *Le regioni italiane tra crisi globale e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2013. Sulla effettiva portata del processo di riforma, ed in particolare sul ruolo del Giudice costituzionale, M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale: tra tutela dei valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012; L. Giani, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo, in Nuove autonomie*, 2012, pp. 197 ss.

³² Così E. Rossi, *I diritti sociali nella prospettiva della sussidiarietà verticale e circolare*, in

pazione di soggetti privati al mercato dei servizi - ha avuto l'effetto contrario sul tentativo di razionalizzazione del sistema assicurato dalla vicinanza del fornitore e del beneficiario del servizio. Infatti, esso ha causato una moltiplicazione dei centri di riferimento e della stessa regolazione, a causa del frazionamento delle competenze, a totale pregiudizio della stessa effettività degli interventi medesimi che in realtà risultava essere l'obiettivo perseguito. Un frazionamento che tra l'altro si pone in contrasto con la Risoluzione del Parlamento Europeo del febbraio 2009 sulla economia sociale, nella quale viene posto l'accento proprio sull'importanza che la promozione di reti di solidarietà ha nella garanzia dei diritti sociali, auspicando a tal fine una più stretta collaborazione tra soggetti pubblici e privati.

In aggiunta al problema considerato, la situazione si fa più complessa quando si sposta l'attenzione sul profilo del bilanciamento con altri obiettivi, quali quelli miranti a potenziare la competitività del sistema ed il contenimento della spesa, che tra l'altro è stato spostato fuori dalla sfera politico-istituzionale, in favore di quella puramente burocratica rimettendo così alla discrezionalità delle diverse amministrazioni coinvolte la scelta sul se erogare determinati servizi, a quali condizioni, in favore di quali soggetti e così via. Una scelta discrezionale (quest'ultima) che viene assunta, tra l'altro, in assenza di una determinazione a livello legislativo dei livelli essenziali delle prestazioni, e cioè di un elemento che consentirebbe il sindacato da parte del giudice.

La considerazione di questi profili schiude un diverso panorama per la ricerca rappresentato dalla indagine sulla sostenibilità di quei diritti che non possono essere separati dalla considerazione di quegli aspetti connessi con la riduzione imposta del debito pubblico che intercetta necessariamente la funzione redistributiva dello

Disabilità e sussidiarietà. Il dopo di noi tra regole e buone prassi, a cura di E. Vivaldi, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 29 ss. Sul tema cfr. anche A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002.

Stato e, dunque, quei servizi offerti che sono coesenziali per la soddisfazione dei diritti fondamentali a meno di considerare priva di forza precettiva la loro costituzionalizzazione.

E in questo contesto - nel quale la completa ed effettiva garanzia dei diritti sociali deve confrontarsi con l'organizzazione multivello tipica di quello che è stato, a torto o a ragione, definito quale federalismo sociale e con la scarsità di risorse - la specificazione a livello centrale dei livelli essenziali delle prestazioni ha una importanza fondamentale proprio nella prospettiva della garanzia della omogeneità sostanziale delle condizioni di vita e della coesione socio-economica come manifestazione più pura dei principi di eguaglianza, correttezza e unità.

In questa prospettiva lo strumento regolatorio, nella formula della cooperazione amministrativa, strutturato secondo le linee generali individuate in precedenza, può assumere un ruolo di primaria importanza per la realizzazione di quella che Margalit³³ definisce in termini di una società decente, e cioè di una società che non umilia i suoi membri offendendo la loro dignità, che non consente che ai più deboli sia rivolto il paternalismo dello Stato e la pietà delle istituzioni. Uno strumento, dunque, che assicura la tenuta e la stabilità di quel quadrilatero ciclico i cui vertici - che nel nostro caso sono la sostenibilità, la fattibilità, la eseguibilità e la capacità di essere giudicati - poggiano sulla circonferenza della ragionevolezza³⁴, identificata in una prospettiva sistemica, e quale risultato di quella operatività intersistemica che è rappresentata da quel bilanciamento di valori di Haberliana memoria che, necessariamente, non può prescindere dalla considerazione degli aspetti economici.

³³ A. Margalit, *La società decente*, Guerini e Ass. Ed., Milano, 1998.

³⁴ Ragionevolezza il cui primo garante è rappresentato, nella nostra realtà, dal giudice costituzionale e ancor più da quello comunitario in favore del quale il primo in alcuni casi sembra aver abdicato.

La Costituzione e il fenomeno costituzionale nella riflessione di Giovanni Marongiu

Donatella Morana¹

1. Marongiu "costituzionalista". La Costituzione repubblicana nella riflessione del giurista

Numerosi sono i discorsi che ho avuto la fortuna di iniziare con il professor Marongiu e che, benché troppo presto interrotti, in questi venti anni hanno continuato ad essere presenti nella mia mente e, in certo modo, a dipanarsi. Ho provato una gioia sincera, quindi, nell'ascoltare oggi che la mia è una condizione condivisa, e che in molti di coloro che sono intervenuti quei discorsi hanno nel tempo seguito ad essere fecondi, ad alimentare riflessioni, a richiedere sviluppi.

Per parte mia, avendo avuto la ventura di occuparmi di diritto costituzionale, mi è capitato spesso di interrogarmi, dallo specifico punto di vista di questa materia, sull'insegnamento e sulla figura intellettuale di Marongiu, e posso dire di essere progressivamente arrivata a riconoscere il "costituzionalista che è in lui".

Di certo, Marongiu non è un costituzionalista nel senso tradizionale del termine: anzi, è probabile che sarebbe stato perfino infastidito da una simile "etichetta", per quel tanto di "chiusura definitoria" cui essa può alludere. Il Suo metodo, infatti, era essenzialmente un metodo delle scienze sociali, che faceva salvo il rigore

¹ Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata.