

## Sovrapposizioni: un tema che si allarga... \*

di Giulio Stolfi \*\*  
(7 settembre 2017)

### 1. Sovrapposizioni: un esercizio definitorio

Di recente è stata proposta - e ripresa - nel dibattito giuridico sulla costruzione costituzionale europea, sui suoi approdi attuali e sulle sue prospettive evolutive, la nozione di “sovrapposizione”.

Si tratta di uno strumento non solo e non tanto descrittivo, come si potrebbe a prima vista supporre, ma in primo luogo interpretativo: l'idea delle “sovrapposizioni”, secondo la definizione che è stata avanzata e a cui qui si fa riferimento, non rimanda ad un'etichetta unificante per un catalogo più o meno ampio di conflitti (almeno parziali) di competenze; al contrario, la “sovrapposizione” esprime una vera e propria dimensione in cui vive un ordinamento giuridico, o, se si preferisce, entro cui vivono più ordinamenti giuridici posti in stretta connessione (si direbbe osmosi) fra loro: entrambe le opzioni si rivelano funzionali al discorso, e non si vuole, in questa sede, prendere posizione nella nota *querelle*, che per lunghi anni ha diviso gli studiosi del fenomeno giuridico dell'integrazione europea, sulla unicità o duplicità degli ordinamenti europeo/nazionale; per quanto si debba, sia pur soltanto con un minimo accenno, dar atto della sempre maggiore condivisione della teoria monistica, trascinata dalla forza dei fatti e da un'integrazione visibilmente restia a lasciarsi inquadrare e contenere entro rigidi confini oltre i quali residui uno spazio libero al diritto statale.

Non un'etichetta, si diceva, la cui utilità peraltro sarebbe quantomeno dubbia, risolvendosi nel tentativo di imporre una classificazione unitaria a fenomeni tra loro diversissimi e collocabili ad altezze diverse dell'ordinamento giuridico; ma un vero e proprio *stato* in cui si trovano la produzione e l'applicazione del diritto nella costruzione europea, caratterizzate, come è stato scritto, dalla “compresenza non ordinata di elementi non conciliabili”<sup>1</sup>.

Le sovrapposizioni, intese in questo senso, ossia come manifestazione di un dato di fondo che condiziona la vita dell'ordinamento, non si fermano quindi ad un singolo livello di lettura: non esistono cioè soltanto “le” sovrapposizioni fra norme europee e norme nazionali – pur trattandosi della prima e più evidente manifestazione del fenomeno - ossia quei (molteplici) casi in cui una medesima materia è disciplinata da due regole giuridiche non necessariamente integrabili fra di loro, ma almeno in astratto confliggenti; al contrario, possono essere individuate altre specie di sovrapposizioni: volendo introdurre una prima differenziazione di tipo qualitativo, si potrebbe affermare che, viste in una prospettiva oggettiva, ossia avendo riguardo all'interrogativo concreto che sollevano, si possono

---

\* Scritto sottoposto a *referee*. Il recente contributo di R. Ibrido, *Governo del credito e integrazione europea alla luce del prisma delle sovrapposizioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 maggio 2017, rilancia brillantemente una questione non sopita: cfr., per un primo censimento del fenomeno, R. Ferrari Zumbini, *L'Europa del diritto al crocevia di quesiti*, in *Justice Luiss*, 18 marzo 2014; più di recente, ritorna sul concetto il medesimo A. in *L'Europa fra luogo e non-luogo*, in *Rivista Il Mulino*, 2/2016. Le considerazioni espresse nel presente scritto rappresentano esclusivamente le personali opinioni dell'autore e non riflettono né impegnano in alcun modo la posizione della Banca d'Italia. L'autore è grato, per l'attenta e paziente lettura e per i generosi suggerimenti, all'avv. Giuseppe Sciascia.

1 R. Ferrari, *Overcoming overlappings: in other words...beyond “this” Europe*, in *LUISS Working Paper Series*, 16, 2014, p. 3.

distinguere oltre alle sovrapposizioni fra (singole) norme quelle fra istituzioni e fra fonti; adottando, invece, una prospettiva soggettiva, ossia avendo riguardo ai livelli di produzione e di applicazione del diritto nel quale si collocano, possono invece distinguersi sovrapposizioni che si potrebbero definire “di primo” e “di secondo livello”, ossia quelle (più immediatamente percepibili) che si risolvono in uno scontro tra diritto europeo e diritto nazionale, e quelle che, invece, non involgono solo lo strato giuridico sovranazionale in contrapposizione con quello nazionale, ma si sviluppano all’interno dello stesso strato sovranazionale (sovrapposizioni fra norme europee).

Le sovrapposizioni di secondo livello pongono sfide di intensità crescente rispetto a quelle di primo livello: quando la “compresenza non ordinata” di norme, fonti, istituzioni si produce all’interno del medesimo piano di produzione giuridica europea, non soccorrono i criteri per la risoluzione delle antinomie che, invece, fanno sì che tradizionalmente un conflitto fra regole giuridiche che si produca all’interno di un ordinamento (chiuso) nazionale possa sempre essere risolto tramite l’applicazione di un principio generale d’interpretazione.

Ognuna delle tipologie di sovrapposizioni fin qui distinte dal punto di vista che si è denominato “oggettivo” si caratterizza, d’altronde, per peculiari modalità di manifestazione e per i problemi diversi che solleva: se la sovrapposizione fra norme crea, essenzialmente, la domanda all’interprete su quale sia la regola del caso concreto da applicare (si tratta, per molti versi, del caso più semplice), la sovrapposizione fra fonti scardina gli stessi criteri generali che consentono *ex ante* di individuare il plesso normativo o regolamentare abilitato a intervenire su un dato ambito materiale; la sovrapposizione fra istituzioni si traduce, invece, nel dubbio su “chi deve agire” e su “quanto e come agire”, ponendo in questione la possibilità e i limiti dell’esplicazione di un potere autoritativo (e, correlativamente, sollevando il dubbio su quali siano le garanzie che il soggetto destinatario dell’atto in cui questo potere si traduce può far valere): in questo modo, viene messo in crisi il postulato fondamentale della coerenza interna (almeno in via di principio, e comunque univocamente giustiziabile) delle varie articolazioni del *corpus*, per quanto complesso, dei poteri pubblici.

Le affermazioni appena fatte corrono il rischio di sembrare eccessivamente enfatiche, se si rimane sul piano delle sole schematizzazioni dogmatiche. Per cogliere l’essenza del fenomeno delle sovrapposizioni è, invece, necessario procedere oltre il tratteggio in astratto. In questa sede si condurrà, quindi, un’esemplificazione pratica, tentando di approfondire un caso concreto di sovrapposizione istituzionale (di “primo livello”), ed osservando come questo tipo di interferenza fra diritto europeo e diritto nazionale tenda a scaricarsi in un “luogo giuridico” ben preciso: il procedimento amministrativo.

## **2. Sovrapposizioni istituzionali: un (nuovo?) caso**

Il caso di sovrapposizione di cui qui si dirà, come numerosi altri, trae origine nel recente movimento normativo sorto negli anni della crisi economica dell’Eurozona (dal 2011) con lo scopo di appontare una risposta alle tensioni ordinamentali-finanziarie che allora stavano investendo l’architettura sovranazionale del Continente. L’esito di quest’ampia iniziativa legislativa e regolamentare è stato principalmente la creazione dell’unione bancaria, con l’introduzione nel sistema di nuovi prodotti normativi e di nuovi assetti istituzionali che hanno inserito elementi di profondissima novità, forieri di conseguenze

non sempre predicibili e di movimenti in avanti del quadro ordinamentale dagli approdi che, ad oggi, non sembrano ancora chiaramente segnati<sup>2</sup>.

Si è in certo senso approfondita la frattura introdotta – come è stato notato<sup>3</sup> – dapprima con il trattato di Maastricht, e sono quindi giunte a maturazione alcune delle spinte introdotte nei primi anni '90 a livello solo tendenziale: si possono, conseguentemente, adesso osservare in piena azione, perlomeno in alcuni settori ordinamentali, caratteristiche come la circolarità del processo normativo-applicativo e la policentricità dell'architettura istituzionale-costituzionale (che tale deve ormai definirsi nei fatti, ancorché in assenza di una tradizionale carta fondamentale).

Con l'avvio del SSM (*Single Supervisory Mechanism*; nella meno comune – ma d'impiego normativo – sigla italiana, Meccanismo di Vigilanza Unico o MVU), la vigilanza sugli enti creditizi è stata ripartita fra Autorità europea (BCE) e Autorità nazionali secondo criteri che, a grandi linee, seguono un approccio misto, in parte soggettivo e in parte funzionale: difatti, la BCE è competente per la vigilanza sugli intermediari cc.dd. “significativi” – ossia quelli che superano determinati parametri quali/quantitativi, riconducibili in prima battuta alle dimensioni patrimoniali (+30 mld. Euro), ma che ovviamente non si esauriscono in questo solo discrimine; le Autorità nazionali restano competenti per quanto concerne gli intermediari cc.dd. “meno significativi”. Accanto a questa prima distinzione di competenze ve n'è un'altra, come si diceva, funzionale, che con quella soggettiva si interseca: vengono infatti individuati dei “procedimenti comuni” (cc.dd. “*common procedures*”) relativamente alle quali si prescinde dal taglio fra intermediari significativi e meno significativi, e si opera una suddivisione di competenze fra BCE e Autorità nazionali che opera lungo la linea dell'esercizio del potere: l'istruttoria è demandata alle Autorità nazionali, la decisione (e quindi l'adozione del provvedimento finale) è demandata alla BCE.

A prescindere da quale, poi, sia il criterio di individuazione dell'autorità amministrativa competente, l'esercizio dei poteri attribuiti alla BCE è da leggere attraverso il filtro della regola generale per cui l'Autorità europea è tenuta ad applicare, oltre alle norme europee direttamente applicabili, anche il diritto nazionale in quanto attuativo di direttive (così il Regolamento SSM, art. 4, comma 2: “Ai fini dell'assolvimento dei compiti attribuiti dal presente regolamento e allo scopo di assicurare standard elevati di vigilanza, la BCE applica tutto il pertinente diritto dell'Unione e, se tale diritto dell'Unione è composto da direttive, la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive. Laddove il pertinente diritto dell'Unione sia costituito da regolamenti e al momento tali regolamenti concedano esplicitamente opzioni per gli Stati membri, la BCE applica anche la legislazione nazionale di esercizio di tali opzioni.”).

---

2 La letteratura sul tema dell'Unione bancaria inizia a diventare copiosa. Per rimanere al dibattito nazionale, dopo le iniziali note di commento, fra le quali v. almeno M. Clarich, *I poteri di vigilanza della Banca Centrale Europea*, in *Diritto Pubblico*, 3/2013, pp. 975 ss., un primo inquadramento sistematico nel dibattito italiano fu dato dalla collettanea *Dal testo unico bancario all'unione bancaria: tecniche normative e allocazione dei poteri*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 75/2014, volume che raccolse gli atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013; da allora gli interventi – ovviamente ben al di là dei confini del dibattito giuridico italiano – si sono susseguiti a un ritmo crescente, con approdi di respiro e interesse notevoli, come quelli raggiunti da ultimo da R. Ibrido, *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino 2017. Ciò posto, anziché pretendere di fornire qui una traccia bibliografica con pretesa di completezza sul tema, si preferisce rimandare, a titolo di esempio, al recente lavoro di R. D'Ambrosio (a cura di), *Scritti sull'Unione bancaria*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 81/2016, che contiene una aggiornata mappatura dei principali fronti aperti.

3 Si v., ancora, R. Ferrari Zumbini, *Longing for a lost simplicity regenerating Europe: why not – (Minus) instead of + (Plus)?*, in *Bocconi legal papers*, 7/2016.

Un sistema di riparto di compiti e poteri per certi versi simile si riscontra nel SRM (*Single Resolution Mechanism*), la nuova architettura istituzionale in materia di crisi bancarie.

Concentrandosi in questa sede solo sul plesso normativo dell'attività di vigilanza – e tralasciando, quindi, quello in tema di risoluzione e gestione delle crisi – si vede agevolmente come la suddivisione di competenze fra BCE e Autorità nazionale lasci aperti diversi fronti problematici in punto di funzionamento della macchina amministrativa.

Il riparto (contemporaneamente) funzionale e soggettivo che sopra si è sommariamente descritto apre la strada a una possibile descrizione che vede la presenza di tre modalità procedurali (in senso ampio):

- Nella prima, competente su tutta la linea dell'esercizio del potere pubblico è, in linea di principio, l'Autorità europea (al netto di alcune peculiarità, quale quella per cui il c.d. "*entry point*", ossia il contatto o il punto d'accesso per il privato, rimane sempre l'Autorità nazionale);
- Nella seconda, competente su tutta la linea dell'esercizio del potere pubblico è, in linea di principio, l'Autorità nazionale (al netto, anche qui, di alcune peculiarità, come ad esempio il fatto che la normativa di fonte primaria lascia aperta la possibilità – i cui confini, comunque, restano da chiarire - che l'ente nazionale agisca sotto direttive o istruzioni di quello sovranazionale);
- Nella terza, la linea dell'esercizio del potere pubblico conosce una frattura: l'*agere* pubblicistico, nazionale in partenza, è sovranazionale in arrivo. Sulla falsariga della nota etichetta che designa una delle possibili modalità di riparto di potestà normativa, negli ordinamenti federali o regionali, fra lo Stato centrale e le entità (statuali o meno) decentrate, potremmo discorrere di potestà amministrativa concorrente, con l'avvertenza che – ove si voglia condurre fino in fondo il paragone, a meri fini descrittivi – il funzionamento del sistema è qui simile a quel riparto "bloccato" ossia dove la competenza dello Stato e quella dell'ente decentrato è suddivisa in comparti stagni, non oltrepassabili né verso l'alto né verso il basso, e non invece al riparto "mobile" in cui il vero discrimine è costituito dal congiunto operare di un principio di prevenzione e di autolimitazione da parte dello Stato centrale (il potere normativo dell'ente decentrato inizia e si arresta seguendo confini che vengono tracciati di volta in volta dallo Stato, a seconda se questo decida di disciplinare la materia con maggiore o minore dettaglio).

Nella "competenza amministrativa concorrente" fra BCE ed Autorità nazionali in astratto il quantum di espansione delle attribuzioni di ciascuno è delimitato dalla fase che, almeno nella nostra dogmatica, si definirebbe senza grossi problemi procedimentale. L'istruttoria è dell'uno, la decisoria è dell'altro<sup>4</sup>.

Non si è, ovviamente, in presenza del primo caso di compresenza del livello europeo e di quello nazionale nell'esercizio di un potere amministrativo; i singoli casi fin qui presenti erano stati, anzi, attentamente studiati. Ma sono evidenti le differenze fra quei primi esempi e il fronte nuovo che attualmente si apre: da un lato, infatti, allora si trattava perlopiù di singole fattispecie che traevano origine dalle esigenze di "oggetti" ordinamentali la cui stessa esistenza era intimamente legata all'apparizione del diritto europeo (in altri

---

<sup>4</sup> Per una descrizione più approfondita, si rimanda all'attenta presentazione di F. Guarraccino, *Le "procedure comuni" nel meccanismo di vigilanza unico sugli enti creditizi: profili sostanziali e giurisdizionali*, in *Riv. Trimestrale di dir. dell'Economia*, 4/2014, pp. 252 ss.

termini: si trattava di problemi amministrativi che, senza il fenomeno dell'integrazione europea, non si sarebbero mai posti, perché ne sarebbe mancato l'oggetto, direttamente discendente dalle competenze della Comunità, o, se si preferisce, dalla necessità di dare esecuzione a previsioni fondate nel diritto sovranazionali; in diversi casi, esemplificando, si trattava dell'erogazione di benefici o di finanziamenti derivanti da progetti e programmi europei<sup>5</sup>; qui, invece, si tratta del riflesso di una cessione di sovranità in senso stretto, ossia dell'irrompere del sovranazionale in un ramo dell'ordinamento da sempre costitutivo della statualità (il governo della finanza e del credito è intimamente legato a quello della moneta).

Ciò non toglie che elementi dell'analisi efficacemente messa in campo dalla dottrina per inquadrare il fenomeno "pre-unione bancaria" del procedimento amministrativo misto europeo/nazionale potranno, ed anzi dovranno essere impiegate anche per l'esegesi dei casi più recenti<sup>6</sup>. Ma, al di là di queste considerazioni, bisogna essere avveduti che – per profili sia qualitativi, sia quantitativi – le tre innovative modalità di azione procedimentale sopra tratteggiate comportano un effetto piuttosto dirimpante sulle categorie che, attraverso una elaborazione secolare, sono giunte a presidiare e a definire l'attività dei pubblici poteri nel nostro ordinamento e nella nostra dogmatica giuridica: due mondi fin qui incomunicabili si mescolano<sup>7</sup>.

Da un lato quello "classico" nostrano, dell'attività amministrativa procedimentalizzata, disciplinata ed anzi dominata dal principio di legalità e di tipicità (perlomeno a livello di *imprinting* culturale: gli esiti degli ultimi decenni, lo si sa, vanno comunque in un'altra direzione anche a livello nazionale<sup>8</sup>), caratterizzata dalla specificità della dicotomia di posizioni soggettive private interessate (diritto soggettivo/interesse legittimo), a sua volta condizionante il sistema delle tutele e, di riflesso, tutti gli istituti partecipativi e il loro concreto operare.

Dall'altro quello sovranazionale, caratterizzato da una predilezione per le letture sostanzialistiche e le soluzioni istituzionali innovative (l'architettura multipolare basata su agenzie/comitati/*authorities* al posto della tradizionale struttura burocratico-ministeriale – la teoria onnicomprensiva e flessibile dell'organismo di diritto pubblico al posto delle minuziose classificazioni degli enti pubblici), da un basso grado di formalizzazione delle regole e da un elevato affidamento sui principi, dall'assenza di precise dogmatiche sulla

---

5 Fra i procedimenti di questo tipo – denominati "composti" da alcuna dottrina – si contavano: quello per ottenere il marchio di qualità ecologica; quello per ottenere il finanziamento delle azioni di formazione professionali tramite il fondo sociale europeo (FSE); quelli per l'accesso ad alcuni finanziamenti nel settore agricolo. Un caso solo parzialmente diverso – ma indubbiamente molto settoriale – è rappresentato dall'autorizzazione per l'immissione in commercio dei farmaci. Cfr. G. Della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in *Riv. Trimestrale di dir. Pubblico*, 1/2004 ("Il procedimento amministrativo nel diritto europeo"), pp. 308-333.

6 Risulta sempre utile, ad es., la distinzione fra procedimenti "top-down", "bottom-up" e "misti" (proposta sempre da G. Della Cananea, *I procedimenti*, cit., 2004, pp. 309-318); nel testo la terminologia "procedimenti amministrativi misti" è però adoperata in senso più ampio, come comprensiva di una varietà tipologicamente più inclusiva di casi di compresenza di competenza europea e nazionale su un'unica fattispecie procedimentale.

7 In una prospettiva in parte divergente (nella metodologia ma, come si dirà, non negli esiti) rispetto alla quasi unanime veduta (per tutti, L. Torchia, *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2015, pp. 11 ss.; per una lettura che, partendo da una forte affermazione della novità del fenomeno e dal conseguente tentativo di tracciarne una nuova griglia interpretativa, ricade – forse poco utilmente – in paradigmi "classici" di sapore internazionalistico, A. Witte, *The application of national banking supervision law by the ECB: three*

natura e i limiti del potere pubblico in relazione alla sfera privata, sfumatura, quest'ultima, determinata dalla necessità di abbracciare, con un unico sistema di regole, ordinamenti dai connotati spesso divergenti.

Ma è soprattutto analizzando un po' più da vicino la terza modalità di esercizio di poteri pubblicistici di cui si è detto, quella che dà vita ai cosiddetti procedimenti "misti", che si profilano le maggiori difficoltà ricostruttive.

Gli interrogativi in punto di operatività concreta del nuovo meccanismo non sono pochi. Le ipotesi di soluzione e la descrizione nel dettaglio dei profili tecnici vanno lasciate all'indagine positiva; in questa sede ci si può limitare a enumerare alcuni problemi. Ad esempio: la fase procedimentale gestita dall'Autorità nazionale continua ad essere presidiata dalle regole partecipative previste dalla disciplina generale italiana sul procedimento amministrativo? Innanzi a chi andrebbe, se del caso, fatta valere una violazione di queste garanzie? Residua uno spazio di giustiziabilità innanzi all'A.G. italiana? E, se sì, quanto e in che termini? Nell'applicare una disciplina sostanziale che è nazionale, l'Autorità europea deve conformarsi anche alle regole formali per l'adozione dei provvedimenti? O, al contrario, il "tratto" europeo del percorso procedimentale sottostà esclusivamente al diritto amministrativo europeo? Con quali garanzie, come esercitabili,

---

*parallel modes of executing EU law?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, XXI, 1/2014, pp. 89-109) per cui l'SSM e la sua gestione del procedimento amministrativo rappresentano palesemente e senza necessità di ulteriori approfondimenti un *unicum* di assoluta novità (pur non negando i profili di evidente novità della fattispecie), si pone il problema di valorizzare la continuità con il recente passato, e con altri casi di "integrazione verticale", A. Magliari, *Il Single Supervisory Mechanism e l'applicazione dei diritti nazionali da parte della Banca Centrale Europea*, in *Riv. It. di diritto pubblico comunitario*, 5/2015; ma l'A. è perfettamente consapevole dell'evidente "inversione di paradigma" rispetto alle tradizionali categorie comunitarie di amministrazione diretta e indiretta, rappresentata dal fatto che l'Autorità europea applicherà norme nazionali, cfr. par. 2.3. D'altronde, dei precedenti individuati dall'A., quello più rilevante per contiguità di problemi e categorie rispetto al tema dell'esercizio del potere amministrativo è rappresentato dal settore della concorrenza, ove viene in rilievo l'esercizio di competenze da parte della Commissione che importano il potere di "conoscere e interpretare [...] la normativa nazionale sul cui presupposto si è fondata l'eventuale condotta anticoncorrenziale" (p. 10): un potere che però, come giustamente prosegue nel riconoscere per primo l'A., è funzionale non già alla applicazione, ma esclusivamente alla dis-applicazione del diritto nazionale in contrasto col parametro sovranazionale. Con la conseguenza che non tanto di una "applicazione negativa" si tratta, ma di una delle manifestazioni del principio di primazia comunitaria *in executivis* (se è lecito esprimersi in questi termini). La differenza sostanziale rispetto al caso che qui ne occupa (SSM), del resto, è sottolineata limpidamente dallo stesso Magliari che afferma: "il congegno di cui all'art. 4(3) <del reg. SSM, ndr> prefigura un momento propriamente esecutivo della normativa nazionale, con ciò confermando l'assoluta originalità del meccanismo in esame.", p. 10. Nonostante la conclusione (comunque condivisibile), risulta molto interessante l'introduzione di un parallelismo con il settore della concorrenza – che è sempre più strettamente irrelato a quello bancario, come dimostra il *nexus inextricabilis* di cui all'articolo 32(4) della direttiva BRRD (perché interventi pubblici di sostegno a banche siano compatibili con il quadro normativo sulla gestione delle crisi, essi devono – fra le altre cose – essere autorizzati dalla Commissione; la Commissione, applicando criteri da essa stessa forniti con la c.d. *Banking Communication* del 2013, ha modellato un regime di aiuti "permessi" che prende in considerazione il rispetto sostanziale di principi derivanti la loro ragione prima dalla disciplina sulle crisi, come la condivisione degli oneri da parte di azionisti ed obbligazionisti subordinati, o *burden-sharing*). Il caso della disciplina degli aiuti di Stato al settore bancario aprirebbe, a volerne approfondire i risvolti (non è questa la sede), numerosi fronti problematici in punto di definizione dei poteri della Commissione e di qualificazione fra le fonti delle cc.dd. *State aid communications*; sul tema, si pensi alle questioni risolte – e a quelle lasciate ancora impregiudicate – dalla pronuncia della Corte di Giustizia nel caso "Kotnik" (19 luglio 2016, C-526/14).

8 Si pensi al dilagare del modello istituzionale dell'Autorità indipendente, che d'altronde, è esso stesso intimamente legato all'apertura dell'ordinamento verso paradigmi sovranazionali; cfr. sul tema E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002, ma v. pure – per un primo, ormai risalente, esercizio di inquadramento generale del fenomeno – A. Predieri (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, 1997.

come giustiziabili? O deve addirittura ipotizzarsi che l’emanazione da parte dell’Autorità sovranazionale del provvedimento finale attragga alla sfera del diritto europeo la disciplina dell’intero procedimento, con la conseguenza che gli istituti di partecipazione e le garanzie del privato non saranno più quelli nazionali, nemmeno nella fase gestita dall’Autorità interna?<sup>9</sup>

Anziché provare a rispondere punto per punto a questi interrogativi, si preferisce qui concentrarsi su quella che può essere identificata come la loro scaturigine prima e comune: l’esser cioè venuti definitivamente meno gli argini entro i quali il nostro ordinamento era abituato a veder scorrere l’esercizio di potestà amministrative.

Per capire il fenomeno e per provare a tracciare una linea di gestione dei dubbi che esso solleva è necessario storicizzarlo ancor più a fondo di quanto si è fatto finora.

Non ci si può cioè arrestare alla considerazione, tutto sommato ovvia, per cui è l’integrazione europea ad aver posto le premesse della crisi<sup>10</sup>, così come sono gli esiti recenti di questa stessa integrazione ad averla portata più a fondo; bisogna, invece, comprendere in primo luogo le ragioni del precedente stato di quiete, non assolutizzandolo e non considerandolo come una sorta di “eden giuridico primigenio” ed atemporale, da rimpiangere o da tentare di restaurare *in integrum* (idea, quest’ultima, del tutto irrealistica).

### **3. Il procedimento amministrativo: crepuscolo (e aurora) di una categoria?**

I principi che finora hanno retto in equilibrio il crinale dell’ordinamento giuridico in cui il soggetto privato incontra il potere pubblico sono, infatti, essi stessi la risultante di forze un tempo in contrasto.

Due opposte tensioni sono alla base della nascita del diritto amministrativo come lo conosciamo: una tensione centripeta (la costruzione del potere pubblico nella sua forma moderna, ossia dello Stato) e una tensione centrifuga (la costruzione delle garanzie del soggetto amministrato).

Paradossalmente, la garanzia del soggetto privato può esistere – in questo modello di rapporto fra autorità e consociati che si chiamerà, per facilità di identificazione, “pieno-moderno” – solo nella misura in cui si perfeziona la massima concentrazione di potere nelle mani del soggetto pubblico; la definizione precisa della potestà d’imperio (o supremazia speciale) della pubblica amministrazione, infatti, è il presupposto necessario per la nascita di quel sistema - altrettanto speciale - di “giustizia nell’amministrazione” che da noi ha creato la dinamica, già citata, fra le posizioni soggettive dell’interesse legittimo e del diritto soggettivo, ma che altrove è pervenuta ad esiti non meno raffinati, pur con dommatiche differenti.

---

<sup>9</sup> Volendo fornire, senza pretesa d’eshaustività, alcuni spunti bibliografici utili per l’approfondimento di tracce possibili di risposta agli interrogativi qui sollevati (ma in una prospettiva più ampia, avendo riguardo all’intero meccanismo istituzionale del SSM), si v. M. Lamandini, D. Ramos Muñoz, J. Solana Alvarez, *I limiti ai poteri di vigilanza nel MUV: il ruolo dei mandati costituzionali e dei diritti fondamentali*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d’Italia*, n. 79/2015; R. D’Ambrosio, *La responsabilità della BCE e delle Autorità nazionali competenti nel Meccanismo di vigilanza unico*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d’Italia*, n. 78/2015.

<sup>10</sup> Si pensi, ad esempio, al noto tema della risarcibilità dell’interesse legittimo, che, sorta per venire incontro ad esigenze europee, ha inaugurato una decade di profondo ripensamento dell’istituto.

In questo senso poteva scrivere Alexis de Tocqueville che il diritto amministrativo è il più innovativo e stabile lascito della rivoluzione francese<sup>11</sup>.

Perché l'individuo "nuovo" dell'universo giuridico laico e giusrazionalista potesse dotarsi di un sistema di garanzie "nuove", doveva infatti completarsi la piena affermazione della sovranità statale anch'essa "nuova", ossia completamente liberata da ogni legame con l'universo dei valori giuridici della tradizione medievale (ciò avvenne con il definitivo ripudio della legittimazione storico-tradizionale non solo della monarchia, istituto di diritto divino, ma anche dei diritti, in quanto legati a una rappresentazione comunitaria<sup>12</sup>).

Per lungo tempo, in precedenza, le dinamiche della costruzione della giuridicità moderna si erano sì fatte strada negli ordinamenti europei, ma con tempi lunghi e con movimenti di bassa intensità: il medioevo della complessità e del pluralismo giuridico, in questo senso, non era mai stato completamente "chiuso"<sup>13</sup>.

E' sempre rischioso utilizzare la categoria della transizione, perché il concetto sembra sottendere che l'età di passaggio non rappresenti che il preludio ad un'epoca di compiutezza o di perfezione, che come tale è a-storica.

E' forse preferibile, quindi, distinguere questo lungo "autunno del Medioevo giuridico" con una terminologia che ne sottolinei le caratteristiche che lo individuano in positivo: si potrebbe, allora, parlare di prima modernità o di proto-modernità, o impiegare, senza implicarvi giudizi di valore (ma piuttosto con una sorta di citazione anche qui tocquevilliana), la risalente etichetta di "antico regime".

Nel mondo giuridico proto-moderno, per quanto interessa ai fini del presente discorso, si cominciava a delineare la potestà d'imperio pubblica come comando proveniente da un ente che sarebbe poi divenuto sovrano (lo Stato), perché l'atto dell' "amministrare", pur restando ancora confuso e non "soggettivizzato" in "amministrazione", iniziava ad avere

---

11 Nel *Rapport à l'Académie des Sciences Morales et Politiques* (1846), in *Oeuvres Complètes*, t. IX, Paris, 1866, p. 59, egli notoriamente afferma: "*la Révolution française, qui a introduit tant de nouveautés dans le monde, n'a rien créé de plus nouveau que cette partie de notre droit politique qui se rapport à l'administration proprement dite*".

12 Sulle questioni qui appena lambite per apodittici accenni, un (preliminare) rimando ad opere introduttive e generali: W. Reinhard, *Storia dello Stato moderno*, Bologna, 2010 (trad. it. di *Geschichte des Modernen Staates*, Muenchen, 2007); M. Fioravanti (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa*, Roma-Bari, 2004<sup>4</sup> (spec. cap. I); N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, Bologna, 1997.

13 Sul tema, si vedano ad esempio le affermazioni di B. Sordi in *L'amministrazione illuminata*, Milano, 1991, che partendo dallo studio di un concreto caso di vicenda istituzionale (la riforma dell'amministrazione territoriale del granducato di Toscana nel Settecento lorenese, e precisamente nel venticinquennio leopoldino) attinge riflessioni di sistema sull'elaborazione delle categorie dell'amministrazione moderna: confermando, tra l'altro, per quanto qui ne occupa, che ancora nella seconda metà del Settecento "*la riforma [...] non si disloca secondo una dialettica accentramento-decentramento [...] che rimane invece estranea a questo orizzonte istituzionale, che si fonda proprio sull'assenza di quel soggetto "amministrazione" che quella dialettica animerà di specifiche e inconfondibili nervature ottocentesche [...] rimane ben salda la centralità delle funzioni comunitative e la natura prevalentemente ordinamentale propria del ruolo di "manutention souveraine" del centro statale*"; e ancora "*Il processo di costruzione statale sta vivendo dunque una tappa di rilievo; eppure [...]i compiti statali esulano ancora da quelli propri di un'amministrazione attiva [...] la societas, dunque, più che l'universitas, presiede ancora agli obiettivi e alle strutture dell'organizzazione dello Stato*", pp. 14-15. Sempre sull'esperienza toscana, ma in epoca pieno- e tardo-medicea, L. Mannori, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel principato dei Medici (secc. XVII – XVIII)*, 2 voll., Milano, 1994. Sul paradigmatico caso francese (fino alla c.d. Restaurazione), invece, S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, I, Milano, 1994.

dei suoi titolari, dei soggetti, cioè, che agiscono dei comandi esercitando un *quantum* di volontà giuridicamente produttiva di effetti, che poi saranno chiamati “autoritativi”<sup>14</sup>.

Ma, nella galassia dei poteri ancora “complessi” dell’antico regime, non esisteva – né poteva esistere - il sistema di garanzie e tutele unitario, generale e astratto che prenderà piede solo a seguito del perfezionarsi, del verticalizzarsi della struttura dello Stato; il privato era ancora posto in una situazione incerta, fra arbitrio del principe (sfera di agiustiziabilità) e diritto comune (sfera di dominio della giurisdizione, attraverso le modalità dell’ “amministrare giudicando”<sup>15</sup>).

Garanzia generale della tenuta del sistema era data dal sovrano, la cui figura partecipava sia della legittimazione “concreta” data dall’effettivo esercizio della potestà politica, sia della legittimazione “teorica” data dal suo legame ideale con il quadro di valori fondanti della tradizione (religiosa, ma anche in senso più lato culturale) condivisa<sup>16</sup>.

Così il principe era da un lato “sole” del sistema di pianeti dei pubblici poteri, ma anche “*fons iuris*” che poteva esercitare una funzione di garante (quale dispensatore della *justice retenue*), almeno in teoria, di fronte ai sudditi.

La costruzione dello Stato moderno, recidendo il legame con la legittimazione tradizionale (la simbolica recisione della testa del Re durante la Rivoluzione), consentirà il pieno dispiegarsi delle forze nuove che nell’antico regime si agitavano senza trovare piena risoluzione e pieno sfogo.

Si darà vita, quindi, ad un sistema lineare: il comando pubblico procede lungo un’unica catena di trasmissione dal vertice politico al terminale amministrativo, senza cesure; proiezione istituzionale di questa trasmissione del potere dalla decisione all’azione è il procedimento amministrativo. Ogni comando pubblico trova fonte nella sovranità dello stato; il soggetto privato è sempre individuo “livellato” ed “atomizzato”, ma si vede riconosciute delle garanzie formali. Lo strumento chiave è sempre la legge: canale attraverso cui si attribuisce il potere, ma anche lo si limita e determina (principio di legalità); e, soprattutto, strumento di garanzia ultima del sistema perché rimanda al principio di rappresentanza<sup>17</sup>.

Oggi, questo equilibrio di forze è compromesso.

---

14 Su questo processo di emersione del “soggetto” del diritto amministrativo, v. L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi. II. La scoperta del diritto amministrativo*, Milano 1987, pp. 39-93. Per una concreta esemplificazione condotta in relazione a una specifica vicenda istituzionale (quella sabauda), sia lecito il rimando a G. Stolfi, *Dall’amministrare all’amministrazione. Le aziende nell’organizzazione statale del Regno di Sardegna*, Firenze, 2015, pp. 34 ss. e 83 ss.

15 La formula è stata valorizzata da L. Mannori e B. Sordi nell’imprescindibile *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001<sup>1</sup>, v. in particolare pp. 36-71.

16 In questo senso va compreso il ruolo e il potere del sovrano bodiniano (e non solo bodiniano: si direbbe, piuttosto, del sovrano della pubblicistica francese cinque/seicentesca, fino a Charles Loyseau con il suo *Traité des Ordres* del 1610, limitato dalle – ma allo stesso tempo fondato nelle – *Lois Fondamentales du Royaume*, costruzione giuridica, questa, affatto alternativa al costituzionalismo (e, quindi, alla piena – e necessariamente piena – affermazione della sovranità dello Stato); di “*alternativa mai superata*” parla sempre B. Sordi, *L’amministrazione...*, cit., 1991, p. 20.

17 Sulla costruzione del sistema “classico”, almeno S. Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano 2010; A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*; B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell’Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano 1985.

La situazione creatasi con l'avvento della costruzione giuridica europea ha creato una nuova complessità, disancorando l'amministrazione dalla politica (anzi, ancor prima, appannando il criterio distintivo fra amministrazione e politica<sup>18</sup>) e riportando il sistema ad una configurazione che, più che rinviare ad un medioevo "pieno" – nel quale l'idea del potere pubblico era ancora profondamente diversa, non paragonabile, perché basata su coordinate spaziali politiche completamente differenti - rinviene dei tratti di somiglianza rispetto a quella proto-moderna: non le è infatti ignoto l'armamentario giuridico-concettuale della statualità, ma esso è in certo senso "frantumato" in tronconi che operano su piani non più riconducibili ad unità.

In questo contesto, la ricostruzione cassesiana per prima ha gettato luce su una mutazione genetica dei paradigmi del diritto amministrativo, divenuto diritto amministrativo "globale"<sup>19</sup>, con l'introduzione di un'architettura modulare e flessibile che non prevede un unico modello organizzativo e un unico *iter* procedurale, ma una pluralità di raccordi tanto sul primo di questi due piani, quanto sul secondo.

Guardando alla situazione attuale, si può dire che questa lettura ancora fornisce una griglia valida ed efficace per l'inquadramento del fenomeno; senza volerne mettere in discussione i meriti, ma all'opposto elaborando ulteriormente dalle premesse che essa pone, si può però affermare che essa merita una messa a punto ulteriore.

Infatti, l'incessante (e probabilmente disordinato) movimento in avanti cui è andata incontro negli ultimi l'architettura istituzionale europea pone di fronte all'osservatore nuovi problemi e apre nuovi fronti<sup>20</sup>.

#### **4. Alla ricerca del "sistema"**

Con l'entrata in esercizio della nuova vigilanza bancaria (SSM), per la prima volta si è creata, in un intero ramo di amministrazione, una presenza permanente e generalizzata di due plessi istituzionali lungo un'unica catena di comando amministrativo. Di fronte a questo fenomeno, è lecito domandarsi: si è forse in presenza di quell'

---

18 A questo appannamento corrisponde una difficoltà di distinguere, in diversi casi, fra atto amministrativo e atto normativo. Si è già ricordato il caso delle *State aid communications* della Commissione; ma stesso tema pongono atti della BCE come le cc.dd. "*policy stances*", che a livello di problematiche sollevate possono per alcuni versi essere accostate alle circolari della nostra tradizione amministrativa (si tratta di atti che sotto un'etichetta formale nascondono una sostanziale plurivocità di contenuti ed effetti, fino a sconfinare nell'effetto di porre norme generali e astratte).

19 Sulla categoria del diritto amministrativo globale, non si può fare a meno di richiamare almeno S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2002; dello stesso A., più circoscritto ai temi che qui ne occupano, *Il diritto amministrativo globale. Una introduzione*, in *Riv. Trim. di diritto pubblico*, 2/2005, pp. 331 ss; si v. pure L. Casini, *Diritto amministrativo globale, ad vocem*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, e ampia bibliografia citata; sempre per una vasta e ragionata silloge bibliografica, utilissimo B. Carotti e L. Casini, *Diritto amministrativo globale. Bibliografia*, in [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu). Il tema trascolora in quello, più ampio, della globalizzazione giuridica, troppo aperto per poterne dar qui conto anche solo per accenni; sia sufficiente un cenno all'introduttiva opera di M.R. Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, 2012.

20 Rispetto ai quali non si rivela pienamente esaustiva nemmeno la dottrina del "modello della rete", come nota pure R. Ibrido, *Governo...*, cit., 2017, p. 3.

“integrazione” vera e propria di cui parlava Cassese, e che egli non ravvisava ancora presente alcuni anni fa, all’epoca della riflessione cui qui si fa riferimento<sup>21</sup>?

La novità, rispetto ad altri moduli già sperimentati di compresenza del piano burocratico nazionale e di quello sovranazionale su una medesima materia, parrebbe consistere (lo si è accennato) nell’inedito ruolo “mimetico” che l’autorità europea deve esercitare: essa è chiamata ad applicare il diritto nazionale, inserendosi nelle terminazioni nervose dell’attività amministrativa, oltrepassando il “muro del suono” dei due ordinamenti separati – tanto caro alla nostra giurisprudenza di un recente passato, ma che oggi, lo si può affermare ancora una volta, parrebbe diventato difficilmente sostenibile.

Più che di integrazione, però, sembra di poter parlare ancora e sempre di sovrapposizione, questa volta ben identificabile, come si affermava in apertura, in un “ambiente” giuridico ben determinabile: il procedimento amministrativo.

Il problema principale è dato dal fatto che ciò che “nasce” governato da determinati principi (quelli “classici” del diritto nazionale) ad un certo punto sembra mutare la sua natura, venendo applicato da un soggetto il cui agire è governato da altre regole. La questione è senz’altro interessante dal punto di vista dell’architettura istituzionale, ma lo è ancor di più dal punto di vista del sistema delle tutele: sorge la necessità di comprendere esattamente “quando” si verifichi questa mutazione nella catena del comando amministrativo; cosa comporti in termini di garanzie procedurali; come vada regolamentata.

Il paradosso è quello di un soggetto che nell’applicare la legge nazionale quanto ai presupposti di fatto e di diritto e quanto alla misura del potere da esercitare, essendo un soggetto sovranazionale applica però alle modalità del suo agire procedimentale (e quindi anche alle modalità del suo rapporto con l’amministrato) regole che nazionali non sono, e che fuoriescono dal campo visivo del legislatore nazionale. Per non parlare del campo visivo della giurisdizione amministrativa, che, a quanto sembra, dovrebbe arrestarsi al tratto “nazionale” del percorso (ma come fare per garantire il massimo della tutela giurisdizionale? Bisognerà forse immaginare una almeno parziale remissione in discussione del dogma dell’impugnabilità del solo atto lesivo, rileggendo la “lesività” per compartimenti giustiziabili, i.e. appuntando lo scrutinio giudiziale sull’atto – normalmente endoprocedimentale – che conclude la fase affidata all’autorità nazionale?<sup>22</sup>).

Sorge il dubbio che, anziché essere l’autorità europea che si nazionalizza, sia (anche) quella nazionale che si europeizza: ma il tutto avviene senza che vi siano chiari confini, in uno stato – per l’appunto – di “sovrapposizione” permanente. Un correttivo solo parziale può essere rinvenuto in un articolato sistema di rimedi interni, di natura giustiziale o para-giurisdizionale, la cui stessa presenza, d’altronde, costituisce una spia dell’abbandono del caposaldo moderno della “giustizia nell’amministrazione”<sup>23</sup>.

---

21 Si v. la posizione espressa dall’A. in *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. It. di diritto pubblico comunitario*, 5/2004, pp. 1135 ss.

22 Lo esclude di recente, in base a un ragionamento di rigoroso rispetto dei dettati normativi positivi, F. Guarracino, *Le “procedure comuni”...*, cit., in *Riv. Trimestrale di dir. dell’Economia*, 4/2014, p. 276.

23 Su questi strumenti giustiziali v. G. Sciascia, *Unione Bancaria - La revisione quasi-giurisdizionale delle decisioni in materia di supervisione e risoluzione*, in *Banca Impresa Società*, 3/2015, pp. 363 ss., che giustamente mette in luce la sottostante – e non a-problematica - concezione (derivante da elaborazioni giurisprudenziali della Corte di Giustizia UE) sostanzialistica e funzionalistica del concetto di “giurisdizione”.

Per soprammercato, se l'Autorità europea dovesse applicare le norme – sovranazionali – che definiscono la sua competenza attraendo alla stessa l'esercizio di nuovi poteri (dommatica c.d. dei poteri "impliciti"), laddove però la lettera della norma nazionale ancora li attribuisce all'autorità interna? Sulla base di un paradigma che quasi si potrebbe definire decisionistico à la Schmitt<sup>24</sup>, assisteremmo indubbiamente, negli esiti pratici, al prevalere del "decisore di ultima istanza", l'autorità europea<sup>25,26</sup>; ma i riflessi in punto di teoria generale sul quadro delle fonti e sullo stesso ruolo del legislatore potrebbero essere difficilmente sostenibili.

Fin qui la descrizione del quadro positivo, che non può che arrestarsi a poche, sommarie pennellate: quelle necessarie ed indispensabili per provare a tratteggiare alcune provvisorie conclusioni sull'evoluzione degli ordinamenti lungo la linea storica.

A meno di immaginare (ma è molto improbabile...) un'evoluzione in senso federale classico, l'ingresso delle nuove modalità operative che si sono fin qui viste all'interno del sistema amministrativo sollecita una riflessione sul "senso della direzione" lungo la quale ci si è incamminati.

Non mancano suggestioni a considerare la "nuova complessità" istituzionale, propria della pos-modernità giuridica<sup>27</sup>, come una sorta di "nuovo *ius commune*" applicato ai rapporti fra poteri pubblici e cittadini.

In altri termini vi sarebbe una dialettica *iura propria/ius commune*.

La ricostruzione, pur suggestiva, purtroppo – come si è già affermato altrove – non può convincere: manca, infatti, un elemento unificante. Senza un sostrato comune, che permetta di dar vita a nuove categorie condivise, la complessità resta confusione; l'andamento quotidiano, la dimensione applicativa delle regole giuridiche, il ruolo dei poteri pubblici rimangono affidati all'applicazione di una sorta di principio di "*ubi possidetis* burocratico" in cui singoli "pezzi" di un *corpus* amministrativo pluri-strato e pluri-centrico (ma acefalo...) agiscono ciascuno obbedendo a proprie regole, senza che però in alcun punto di questo magmatico organismo si possa individuare una istanza ultimativa che possa garantire – sia pur solo in teoria, in forma di postulato o anche di leva più o meno nascosta – le "leggi" unitarie a cui obbediscono tutte le *disiecta membra* che, per tal via, possono dar vita a un'architettura retta da un principio razionale.

---

24 E quindi operando con meccanismi ancora lontani dalla composizione della *Konkrete Ordnung*: su questo percorso, di recente S. Pietropaoli, *Ordinamento giuridico e Konkrete Ordnung. Per un confronto tra le teorie istituzionaliste di S. Romano e C. Schmitt*, in *Jura Gentium*, 2/2012; sul decisionismo proprio del primo pensiero di Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität*, München-Leipzig 1934, trad. it. *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in G. Miglio, P. Schiera (a cura di), *Le categorie del politico*, Bologna 1972<sup>1</sup>; sull'idea successiva di *Konkrete Ordnung* nel pensiero di Schmitt, soprattutto l'elaborazione da questi data in *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, in *Schriften der Akademie für Deutsches Recht*, Hamburg 1934; ma anche in *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, 1950; trad. it. F. Volpi (a cura di), *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "Jus publicum europaeum"*, Milano 1991.

25 Lucida, sul punto, l'analisi di R. Ibrido con riferimento alla BCE, in *Il prisma...*, cit., 2017, pp. 10 ss.

26 Esemplificando, si pensi al potere della BCE di attrarre alla propria vigilanza anche intermediari che non rientrano nei parametri qualitativi e quantitativi che definiscono la "significatività": per cui v. art. 6, reg. SSM.

27 Si utilizza questa dizione in omaggio alle teorizzazioni in tema di un Maestro, per cui v., ad es., P. Grossi, *Il diritto in Italia, oggi, tra modernità e pos-modernità*, in *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015 (cap. I).

Manca, cioè, la capacità dei pubblici poteri ed organismi di formare, pur in una plurisoggettività non pienamente gerarchizzabile entro una linea unitaria, un “sistema solare”, come ancora poteva avvenire nelle galassie dei poteri della prima modernità (secc. XVI-XVIII).

In quel mondo c’era il sovrano – il Sole di Luigi XIV, “*nec pluribus impar*” – a fungere da stella fissa e a garantire che le orbite dei pianeti non collidessero tra loro<sup>28</sup>. Ma oggi?

Certo non si auspica un ritorno alla monarchia di diritto divino, ma una ricerca di un principio unificante capace di restituire “armonia” alle “sfere”. E il principio unificante non può prescindere dal recupero del principio di responsabilità (trasparente) di ciascun soggetto chiamato ad esercitare un ruolo sulla vita dell’ordinamento, quindi sulla qualità di vita dei consociati e sulla tenuta del sistema.

\*\* Dottore di ricerca in Storia e Teoria del Diritto e funzionario della carriera direttiva in Banca d'Italia ([gstolfi@luiss.it](mailto:gstolfi@luiss.it)).

---

28 L’amministrazione centrale in Francia prima della Rivoluzione è stata oggetto di un ricco dibattito storiografico, che demistifica la retorica dell’ “assolutismo” restituendo un quadro più variegato e complesso, nel quale il ruolo del sovrano va compreso più nel senso rapidamente stilizzato nel testo che in quello, tributario di una visione datata, che lo vede come accentratore incondizionato delle funzioni politiche ed amministrative. Sia sufficiente qui il richiamo, fra le tante, all’importante opera di R. Mousnier: *Le Conseil du Roi de Charles XII à la Révolution*, Paris, 1970; *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598-1798*, ora Paris, 2005.