LIBER AMICORUM PER NINO LONGOBARDI

METAMORFOSI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

Liber Amicorum per Nino Longobardi

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-556-7

"Sarei propenso a ritenere la libertà meno necessaria nelle grandi cose
che nelle piccole, se potessi indurmi a pensare che si possa essere sicuri
di possedere l'una senza possedere l'altra.
La servitù nelle piccole cose è di tutti i giorni e per tutti i cittadini:
non li porta, certo, alla disperazione, ma li contraria senza posa
e li induce a rinunciare alla loro volontà.
Essa spegne poco a poco lo spirito e svigorisce l'anima ..."

(A. De Tocqueville, *La démocratie en Amérique*)

INDICE

Introduzione XI

Contributi scientifici di Nino Longobardi XV

CONTRIBUTI DEGLI AMICI

VINCENZO ANTONELLI
Sovranità, Stato e pubbliche amministrazioni: indizi di una trasformazione 3

FEDERICO CAPORALE
Imprevedibilità del contenzioso amministrativo e precedenti giurisprudenziali 15

MARIA CRISTINA CERVALE
Il tipo appalto tra Codice civile e Codice dei contratti pubblici 33

ALESSANDRO CIOFFI
"Uno sguardo più libero sulle istituzioni".
A proposito del pensiero di Nino Longobardi sul liberalismo e sul diritto amministrativo 47

SALVATORE CIMINI
Il Codice etico nelle università 53

MARCELLO CLARICH
La regolazione pubblica del Terzo Settore tra Stato, mercato e formazioni sociali 69

ANTONIO COLAVECCHIO
Tempo dell'agire amministrativo e procedimenti sanzionatori delle autorità indipendenti 79

GIUSEPPE COLAVITTI
L'Anac e il codice dei contratti pubblici tra diritto europeo e diritto interno 93

GUIDO CORSO
L'Europa tra democrazia liberale e democrazia illiberale 109

RUGGIERO DI PACE
Le difficoltà delle liberalizzazioni amministrative 121

VITTORIO DOMENICHELLI
Amministrazione e giudizio amministrativo: PNRR, prospettive e tentativi di riforma 133

CRISTINA EQUIZI
Pareggio di bilancio e nucleo irriducibile dei diritti sociali. La tutela del diritto alla salute nei rapporti fra stato e regioni 143

VERA FANTI
Il declino italiano nel pensiero di Nino Longobardi 155

ENRICO FOLLIERI
L'identità della struttura dell'interesse legittimo e del potere amministrativo autoritario 169

FRANCESCO FOLLIERI
Buon andamento della giustizia amministrativa ed effettività della tutela 181

ALESSIA FONZI
Una breve riflessione sul ruolo del principio del contraddittorio nella vigilanza nel mercato finanziario globale 195

CLAUDIO FRANCHINI
L'evoluzione dei rapporti fra stato e economia in Italia 209

CARLO EMANUELE GALLO
Attualità della riflessione sull'amministrazione pubblica 229

FABIO GIGLIONI
L'evoluzione del servizio sanitario nazionale nelle dinamiche tra Stato e Regioni 239

ANDREA GIORDANO
I controlli sulle società pubbliche e il prisma della concorrenza. Considerazioni a margine dell'art. 11 della l. n. 118/2022 257

WALTER GIULIETTI
Buona fede ed affidamento del privato nel ricorso agli istituti di semplificazione amministrativa 271

PIETRO LAMBERTUCCI
I poteri della commissione di garanzia sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali tra disciplina legislativa e prospettive evolutive 285

MARCO MACCHIA
L'indipendenza amministrativa: un dialogo con Nino Longobardi 293

ANDREA MALTONI
PPP, finanza di progetto per la realizzazione di infrastrutture sanitarie ed eventi che determinano un obbligo di rinegoziazione 313

FRANCESCO MANGANARO
Dalla cittadinanza alle cittadinanze. Questioni su un concetto polimorfico 337

FABRIZIO MARINELLI
Nino Longobardi, giurista aristocratico 353

EUGENIO PICOZZA
Riflessioni in tema di riforme (a margine del libro di Nino Longobardi "Il declino italiano") 355

ARISTIDE POLICE
Obbligo vaccinale tra giudice amministrativo e Corte costituzionale 377

FABRIZIO POLITI
Riflessioni sulla potestà normativa delle autorità indipendenti 403

ANDREA PUBUSA
Note sul declino istituzionale italiano 419

MICHELE TRIMARCHI
Giudice europeo e giudice nazionale nella tutela avverso gli atti della BCE in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi 429

FRANCESCO VETRÒ
Il ritorno dell'intervento pubblico al tempo della crisi energetica 447

Notizie sugli autori 465

INTRODUZIONE

È con grande gioia che licenziamo questo volume contenente numerosi saggi attraverso i quali molti colleghi ed amici hanno voluto accogliere il nostro invito a testimoniare il proprio affetto e la propria stima a Nino Longobardi nel momento in cui il Nostro completa gli anni di servizio presso l'Università degli studi dell'Aquila.

Nino è stato, per chi scrive queste povere righe, un punto di riferimento costante negli ultimi decenni: un punto di riferimento umano e scientifico.

Nelle pagine che seguono cercheremo rapidamente di segnalare l'importanza del suo magistero scientifico, ma innanzitutto vogliamo testimoniare la generosità, la schiettezza e la ricchezza umane. Nino è uno studioso "aperto" – nel senso popperiano del termine – perché innanzitutto è un uomo "aperto": aperto perché libero da schemi ideologici o dogmatici, aperto al confronto, alla discussione e mai chiuso o rinserrato in – comode ma altrettanto sterili – teorie precostituite.

In Longobardi le caratteristiche dell'uomo e dello studioso marciano insieme. L'apertura e la ricchezza umane di Nino sono facilmente rinvenibili anche nella ricerca scientifica caratterizzata da un'apertura metodologica ed assiologica (che è il riflesso della profonda conoscenza – e non solo giuridica – delle tematiche affrontate) e da una costante attenzione al merito delle singole questioni, alla tutela del singolo e alle garanzie del pluralismo. La visione realistica del diritto che accompagna tutta la sua produzione scientifica è caratterizzata da uno sguardo attento alle dinamiche economiche, all'incidenza di queste sui fenomeni giuridici e alle interrelazioni fra sfera giuridica e sfera economica. In tutte le analisi, Nino dimostra di avere la capacità di guardare più in là e più a fondo.

Nel pensiero di Longobardi l'esame delle discipline legislative e degli orientamenti della giurisprudenza avviene sempre con un occhio critico, attento agli effetti concreti degli istituti giuridici e delle interpretazioni prescelte. Acuto osservatore delle dinamiche dell'ordinamento giuridico, Nino non manca mai di porre l'accento sulle eventuali distorsioni e sui fenomeni patologici. Da autentico liberale Longobardi non teme mai di dire la verità, né vuole imporre una visione unilaterale o una ricostruzione ideologicamente orientata. Nino analizza gli istituti giuridici, gli effetti concreti delle normative e della giurisprudenza e serenamente – ma altrettanto implacabilmente – non omette di tirare le somme e di manifestare il proprio giudizio.

Il contributo scientifico di Longobardi – che in suo omaggio si intende ripercorrere pubblicando in questo volume l'elenco delle sue principali pubblicazioni in premessa ai "Contributi degli amici" – è caratterizzato, già dai temi prescelti, da un'attenzione (ed un interesse) alle dinamiche storiche ed economiche degli istituti giuridici ed alle sottese tensioni politico-istituzionali. E, di fronte alla complessità del presente, la riflessione scientifica testimonia la necessaria libertà dello studioso, perché solo guardando la realtà senza gli occhiali deformanti della dogmatica o di precostituiti schemi ideologici o giuridici – e naturalmente con un adeguato bagaglio di studi e di riflessioni – è possibile scorgere le concrete e reali dinamiche dell'ordinamento giuridico.

Fin da ragazzo la personalità di Nino era intrisa di queste peculiarità, come testimonia l'argomento della tesi di laurea ("La disciplina giuridica dei prezzi") discussa con Giuseppe Guarino, una delle voci più alte del Novecento giuridico, Maestro al quale Nino è rimasto sempre profondamente legato e di cui – sentiamo di poter dire – Nino è l'erede nello studio delle dinamiche dell'ordinamento giuridico. Testimoniano questa Sua costante attenzione a tali dinamiche (e la capacità di leggerne i significati) i fondamentali volumi sull'ordinamento giuridico italiano (*Il sistema politico amministrativo e la riforma mancata*, Giappichelli, 1999, e, da ultimo, *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Passigli editore, 2021), ma anche i lavori sul rapporto fra magistratura e pubblica amministrazione (*Costituzione, magistratura e amministrazioni. Il problema dell'ampliamento della democrazia,* in *Queste istituzioni*, gennaio-marzo 2001, p. 61 ss.; *La democrazia in questione e l'ultimo contributo di Feliciano Benvenuti alla costruzione della «nuova società aperta»,* in *La scienza del diritto amministrativo nel pensiero di Feliciano Benvenuti. Atti del Convegno, Venezia 11 dicembre 1999*, Padova, Cedam, 2001, p. 127 ss.; *Grandi disegni o vere riforme? A proposito di innovazione istituzionale e pubblica amministrazione,* in *Studi economico-giuridici. Volume LX 2003-2004, in memoria di Franco Ledda,* Giappichelli, 2004, p. 585 ss.).

L'attenzione alle discipline amministrative dell'economia – pur accompagnandosi all'esame di istituti classici: si pensi allo scritto sulla *prorogatio nel diritto amministrativo* (in *Giurisprudenza di merito*, 1979) – caratterizza tutta la prima produzione scientifica di Longobardi – come testimoniano i lavori sul *Commissario straordinario di società bancaria* (in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981), sul *Commissario per le zone terremotate* (in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1982), su *Crisi dell'impresa e interventi pubblici* (in *Diritto e società*, 1983) – fino all'importante saggio "*Crisi dell'impresa e intervento pubblico*" (Giuffrè, 1985) in cui un giovanissimo Longobardi dà prova,

non solo di piena conoscenza delle questioni affrontate, ma soprattutto di maturità scientifica e di originalità di analisi. E questo filone di ricerca lo accompagnerà fino agli anni della piena maturità, in scritti (*Indirizzo politico e regolazione economica*, in *Amministrazione in cammino*, 2006, nonché in *Diritto e processo amministrativo,* 2007, p. 881 ss.; *Liberalizzazione e libertà d'impresa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, p. 603 ss.) in cui magistralmente Longobardi evidenzia i punti decisivi del tema della disciplina amministrativa della libertà di impresa.

L'apertura intellettuale di Longobardi, unitamente al Suo realismo giuridico, lo spinge a guardare le dinamiche anche di altri ordinamenti ed in particolare della Sua amata Francia, con la cui esperienza giuridica intesserà un rapporto che l'accompagnerà sempre negli anni. E se negli anni ottanta l'attenzione era per le imprese pubbliche in Francia (in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, III; *Quaderni giuridici dell'impresa*, 1989) negli anni successivi anche l'attenzione per la Francia sarà ricompresa all'interno della tematica nella quale gli scritti di Longobardi costituiscono, nel panorama scientifico, un imprescindibile punto di partenza (e diremmo anche di arrivo!): le autorità amministrative indipendenti. Dalla fine degli anni ottanta ad oggi numerosissimi sono i saggi di Nino sulle peculiarità di questa (allora nuova per il nostro ordinamento) figura amministrativa.

Longobardi, fin dai primi anni novanta, dimostra di aver colto il significato profondo delle autorità indipendenti, quale strumento di attuazione del dettato costituzionale, espressione di una visione moderna e democratica dell'amministrazione, nonché "laboratori di un nuovo diritto amministrativo" (secondo una felice formula coniata dal Nostro). I saggi sulle autorità indipendenti (di cui non pochi pubblicati anche in Francia ed i più significativi raccolti nel volume *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Giappichelli, 2004; e II edizione 2009) costituiscono la testimonianza più significativa delle peculiarità scientifiche di Nino: esemplari i suoi richiami ad un uso corretto (e dunque non distorto, come purtroppo spesso avvenuto da parte del legislatore italiano) del modello dell'amministrazione indipendente ed esemplari le sue impietose analisi verso patologici orientamenti del giudice amministrativo nonché di alcune *autorithies* (come segnalato da ultimo nel volume *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Passigli editore, 2021).

Notevole è stato l'impegno nello studio delle questioni legate ai rapporti di pubblico impiego (*Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Cedam, 1998) ed in particolare nel difendere – in origine in sostanziale solitudine – il ruolo del dirigente pubblico – e più in generale i presidi di imparzialità e buon an-

damento – nell'ambito del problematico rapporto tra politica e amministrazione conseguente alle riforme degli anni novanta (in particolare, in *Il sistema politico amministrativo e la riforma mancata*, Giappichelli, 1999).

Le riflessioni di Nino, – anche arricchite dall'esperienza professionale di avvocato, hanno così affrontato, in un solido quadro sistematico fondato sul centrale tema della riappropriazione dei diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, i centrali aspetti del diritto amministrativo. La passione e il rigore del suo pensiero sono stati stimolo per numerosi studiosi che nel corso di un decennio sono stati coinvolti nelle sue lezioni di dottorato. Il volume *Diritto amministrativo in trasformazione* edito da Giappichelli nel 2016 ha raccolto proprio i saggi di studiosi ed amici su temi dibattuti negli incontri di dottorato.

Oggi allievi, studiosi ed amici intendono tributare con questo volume, su cui si è mantenuto fino all'ultimo il massimo riserbo, un segno di gratitudine ed affetto per Nino. Ci auguriamo nella maniera più diretta e vera, ripercorrendo e continuando ad approfondire i temi che Nino ci ha indotto a studiare.

Walter Giulietti Fabrizio Politi