Simone Torricelli, Libertà economiche europee e regime del provvedimento amministrativo nazionale, Maggioli Editore, Rimini, 2013, pp. I-300.

1. Nello scenario più recente dei volumi di diritto amministrativo che proiettano lo studio della materia nella dimensione europea, la monografia di Simone Torricelli si segnala per essere uno dei contributi più significativi volti alla ridefinizione teorica di un ordinamento effettivamente integrato.

L'originalità dello studio va segnalata in particolare rispetto al panorama, ormai assai ricco, dei volumi riconducibili al c.d. "diritto amministrativo globale", che ha segnato il tramonto dell'approccio esclusivamente stato-centrico, costringendo la scienza pubblicistica a indagare la ricca trama di organismi sostanzialmente pubblici di varia specie, agenti sulla base di comuni principi amministrativistici, sussistenti al di là dei confini dello Stato e con esso (*rectius*: con i cittadini e le amministrazioni al suo interno) variamente interagenti.

D'altro canto il volume di Torricelli si distingue anche dagli studi di "diritto amministrativo comunitario", che ricostruiscono i procedimenti complessi nei quali sono competenti al contempo amministrazioni nazionali e comunitarie, palesando la diretta incidenza delle funzioni amministrative dell'Unione europea nel panorama interno; così come si differenzia dagli studi di carattere più marcatamente comparato, che segnalano continuità e discontinuità, in senso orizzontale, tra ordinamenti amministrativi europei.

La peculiarità del volume va piuttosto ricercata nella rilettura sistematica delle profonde modifiche incise nel regime del provvedimento amministrativo, per effetto del suo interfacciarsi con le libertà economiche, che godono, grazie all'ordinamento comunitario, di uno statuto giuridico di protezione rafforzata.

L'attuale fase d'integrazione europea rende, infatti, manifesta l'asimmetria tra regime delle libertà di circolazione europee e regime del provvedimento, che per un amministrativista implica un autentico capovolgimento dei termini tradizionali dell'indagine: laddove gli studiosi liberali erano posti dinanzi alla questione di tessere le garanzie dei cittadini rispetto al potere pubblico autoritativo, ora l'indagine sembra spostarsi sugli spazi che residuano al potere rispetto a un regime delle libertà (sovranazionali) di carattere fortemente pervasivo.

La presa d'atto di una sorta d'inversione dei termini dell'indagine emerge chiaramente dal volume che, sin dalle pagine introduttive, evidenzia la situazione complessa in cui operano le amministrazioni nazionali, chiamate a comporre l'attuazione dovuta del diritto europeo con la realizzazione degli interessi nazionali, secondo gli indirizzi politici interni di cui sono le prime destinatarie.

Le esigenze dell'integrazione europea e il carattere sovranazionale del regime delle libertà economiche fungono così da scalpelli che rimodellano la stessa fisionomia del potere pubblico discrezionale, desacralizzando tale terreno inviolabile posto, sin dagli albori dello Stato liberale, a presidio dell'interesse pubblico nazionale, quale interesse positivizzato dalla legge.

Il lettore si affaccia alla lettura del volume, dunque, con l'interrogativo se possa sopravvivere una sistematica del potere pubblico e del provvedimento

amministrativo, che ne è stato tradizionalmente il riflesso, o se il regime del provvedimento non sia ormai che la risultante occasionale di processi di segno diverso che ne erodono la tradizionale fisionomia, così come l'esclusivo ancoraggio statale.

2. Nella scansione degli argomenti indagati, il volume dà conto di una disarticolazione del regime del provvedimento amministrativo (che incide sulle libertà economiche) che consente di concentrare l'analisi intorno ad alcune questioni focali.

Ad esempio, nel capitolo di apertura l'esame della questione relativa al rapporto tra esercizio del potere discrezionale e accesso al mercato consente all'Autore di indagare le trasformazioni indotte sulla discrezionalità dalla convergenza del principio di precauzione e di quello della predeterminazione delle regole in funzione della libertà individuale: si tratta di una mutazione non solo nel processo decisionale, ma nella stessa tecnica di selezione degli interessi e, conseguentemente, delle scelte possibili, che porta a irrigidire lo schema delle alternative legittime, con evidenti implicazioni sistematiche.

Anche in tema di regimi autorizzatori, di cui si occupa il secondo capitolo, l'incidenza delle norme europee ha portato a tipizzare nei "motivi imperativi di interesse generale" i motivi che fondano la possibilità di provvedimenti autorizzatori che condizionino l'accesso ai mercati, costringendo gli Stati membri a una sorta di inversione dell'onere della prova circa la necessità del loro mantenimento, in un'ottica di proporzionalità. Ecco che, in tale contesto, gli istituti italiani di semplificazione (silenzio-assenso e SCIA), all'origine di non poche questioni ove li si legga nella dimensione delle garanzie, diventano meccanismi virtuosi nel più ampio scenario europeo, caratterizzato dal sospetto per i controlli amministrativi previ. Anzi, l'Autore dimostra come la diretta incidenza della garanzia rafforzata delle libertà economiche sulle scelte discrezionali consenta di risolvere una serie di questioni interpretative concernenti gli istituti di semplificazione, intorno alle quali sussiste un ampio dibattito dottrinale (nonché una giurisprudenza amministrativa definita "fortemente autoritaria").

Mano a mano che si avanza nella lettura del libro, si fa più forte l'impressione di un regime del provvedimento sempre più sclerotizzato per effetto di istituti ad esso apparentemente esterni.

Così, nel terzo capitolo, l'Autore evidenzia la scossa che subisce il tradizionale legame teorico tra provvedimento e suoi effetti, in ragione del principio di mutuo riconoscimento, che proietta gli effetti abilitanti prodottisi all'interno di uno Stato membro al di fuori dei confini nazionali. In conseguenza di queste trasformazioni l'atto amministrativo perde la sua tradizionale infungibilità, in uno spazio regolato (il mercato europeo) che è più ampio di quello dei poteri regolanti.

Anche la tradizionale capacità di stabilizzazione del provvedimento viene in discussione nel capitolo dedicato all'invalidità, come emerge con evidenza a partire dalla questione della disapplicazione degli atti amministrativi, generali e non, contrastanti con il diritto comunitario, che costituisce il contenuto di uno specifico obbligo dell'amministrazione oltre che del giudice.

L'evoluzione osservata (risultante soprattutto dalla giurisprudenza comunitaria) si spinge oltre, fino a negare che la stabilizzazione del provvedimento – strumento ordinario di definizione e consolidamento dell'interesse pubblico concreto – possa opporsi alla permeazione dell'interesse pubblico europeo (da cui

traggono origine le libertà economiche garantite a livello transnazionale). Perciò anche il provvedimento definitivo può perdere questa sua caratteristica e tornare in discussione, laddove venga in questione l'osservanza degli obblighi del diritto europeo: si tratta di una missione rispetto alla quale anche l'esercizio di poteri discrezionali per eccellenza, com'è quello di annullamento d'ufficio (di cui l'Autore si occupa nel quinto capitolo) enfatizza il proprio carattere di doverosità, in modo coerente con la dimensione della strumentalità dell'agire dell'amministrazione alle necessità dell'integrazione comunitaria.

3. Lo sguardo d'insieme alle trasformazioni così incisivamente indotte dal regime rafforzato delle libertà economiche sulle condizioni di esercizio del potere amministrativo legittima l'interrogativo, a conclusione del libro, se non sia giunto il momento di rifondare su nuovi presupposti l'impianto teorico classico del provvedimento amministrativo.

L'Autore stesso, nell'ultimo capitolo, identifica le ragioni per cui tale operazione è attualmente complessa, stante il carattere ancora parziale e contraddittorio del processo di integrazione in corso.

È un chiaro sintomo di questa situazione la problematica della disparità di regime tra le situazioni centrate sulle libertà economiche transnazionali, assistite dal regime europeo rafforzato, e le situazioni "puramente interne", rispetto alle quali non sussistono i presupposti di una specifica limitazione del potere amministrativo, nel senso indagato. Si tratta di una disparità che la stessa Corte di Giustizia cerca di stemperare, offrendo il proprio supporto interpretativo alle situazioni "meramente interne", per garantire una corretta applicazione delle norme europee.

Proprio nelle pagine finali del volume l'Autore identifica l'unica distinzione che potrebbe dirsi coerente con l'impianto costituzionale interno nella considerazione separata delle situazioni che sono incidenti sul mercato (per le quali è definita la congerie di vincoli europei al potere pubblico) e delle situazioni che non lo sono, a prescindere dal profilo della transnazionalità.

Ciò è significativo perché rimarca il procedere ancora parziale dell'Unione europea, che si è servita della ridefinizione del regime delle libertà economiche in modo strumentale alla formazione del mercato comune, ma che appare tuttora lontana dall'assumere i caratteri di un ordinamento in grado di operare una pervasiva funzionalizzazione dell'agire delle amministrazioni pubbliche all'interesse pubblico comunitario.

Sotto questo profilo, aspirare alla progressione del processo d'integrazione significa mettere al centro dell'attenzione il cittadino europeo, con la complessità dei suoi interessi, non solamente economici ma anche di carattere più squisitamente sociale.

In conclusione, si può dire che la lettura del volume di Torricelli è stimolante sotto diversi punti di vista.

In primo luogo perché, nell'evidenziare le ricadute dello statuto rafforzato delle libertà economiche europee sul regime del provvedimento amministrativo, il volume allena lo studioso a ripensare le categorie nella dimensione di un'integrazione non solamente potenziale o futura, ma già in atto.

Le riflessioni sulla crisi dello Stato sono già patrimonio del passato: scontato che il potere pubblico non è più autoreferenziale, specie laddove impatta con l'interesse europeo all'edificazione di un mercato comune, occorre ora ricostruire un sistema concettuale aggiornato, passando al vaglio nozioni e

concetti appartenenti al patrimonio della scienza giuridica pubblicistica.

Uno dei meriti maggiori del volume, sotto questo profilo, è proprio quello di interrogarsi continuamente sulle implicazioni sistematiche delle acquisizioni mano a mano raggiunte e di non lasciare mai l'analisi degli istituti priva di una più ampia considerazione delle implicazioni di contesto.

In questo scenario il volume costituisce, sotto un ulteriore punto di vista, un contributo significativo riguardo al metodo della ricerca.

Laddove l'amministrativista in passato ragionava in termini di un'asimmetria, si potrebbe dire, unidirezionale (potere autoritativo statale/libertà individuali), oggi lo stesso studioso è chiamato a prendere in esame le implicazioni di rapporti asimmetrici che si realizzano a più livelli, per situazioni soggettive differenti, nella distinta considerazione delle situazioni incidenti e di quelle non incidenti sul mercato.

La ricerca deve dunque assumere come necessaria in partenza la disarticolazione delle categorie, anche al fine di poterle successivamente ricomporre secondo aggregati e presupposti nuovi; nonché deve registrare le variazioni di breve e di lungo periodo e distinguere ciò che presenta i caratteri della stabilità da ciò che appare invece transitorio.

Nello specifico, la transitorietà della fase di integrazione che stiamo vivendo può consigliare di non cedere alla tentazione di facili "fughe in avanti", ma non impedisce di approfondire le trasformazioni indotte con uno sguardo speculativo, come il volume di Simone Torricelli induce a fare.

(Mauro Renna)