

STUDI

parlamentari
e di politica
costituzionale

Sintesi degli articoli *Abstracts of Articles*

CARLO ALBERTO GRAZIANI

Terra bene comune

Siamo abituati a guardare alla terra — considerata nella sua fisicità di terra feconda — solo in termini di appartenenza, cioè di oggetto di proprietà e di altri diritti escludenti, quindi di merce. Ma la terra, proprio perché è fonte di vita, non può essere ridotta a merce; la sua natura prevalente è quella di bene comune, legato alla soddisfazione di esigenze riconducibili a diritti fondamentali: la salute, il lavoro, il paesaggio, le tradizioni. La terra perciò è (deve essere) aperta alla fruizione e al godimento dell'intera collettività.

Tale natura non entra in contraddizione con i diritti escludenti, ma opera su un piano diverso: questi rilevano sul piano dell'avere e perciò del mercato; quella sul piano più elevato dell'essere e perciò dei valori fondamentali delle persone.

Se la terra è aperta alla fruizione dell'intera collettività il proprietario non può farne un uso che incida su quella fruizione. Un uso siffatto non rientra nel contenuto della proprietà: non già per l'esistenza di norme che delimitano il suo diritto, bensì perché quell'uso inerisce a diritti che sono della collettività.

Perdono così di vigore la teoria del contenuto minimo della proprietà e la concezione dello *ius aedificandi* come facoltà inerente al diritto di proprietà: l'una e l'altra finiscono per confliggere con il diritto della collettività a fruire e a godere della terra. Nello stesso tempo si riapre la possibilità di una vera legge sui suoli.

Affermare che la terra è bene comune e che perciò deve esserne conservata l'integrità non significa pretendere di arrestare il dinamismo del rapporto città-campagna; significa invece che tale dinamismo non può più essere condizionato dalle logiche proprietarie perché sono logiche di esclusione e quindi di violenza. Solo attraverso la partecipazione della collettività è possibile incidere sull'assetto della terra e sulla sua stessa integrità senza violarne la natura di bene comune.

Land as commons

Land (fertile land) is never included among commons, in part because land has

always been connected to the idea of individual property. But land meets interests taken into account by the Constitution and therefore relating to basic rights, which belong to everyone (environment, health, culture, labour). In this respect all people have the right to enjoy the land, making it part of the commons.

The two aspects – commons and individual property – are not in conflict: title to land does not include the power to change or transform it in a way that affects the right of everyone to enjoy the land. To take a typical example, the ius aedificandi does not enter as such into the contents of property because its exercise would affect the right of everyone to enjoy that particular asset, to keep that particular landscape. Certainly, the owner may always be granted the power to change the commons in question (to build, to use chemical fertilizers, etc.), but only within a well defined legislative framework, with appropriate concession procedures and especially ensuring the effective participation of the community in the choices made.

ETTORE IANÌ

L'enigma dell'impatto della regolazione europea nella pesca

Le politiche di governo della pesca, settore economico primario che riguarda la tutela di beni comuni, richiedono una regolazione complessa in grado di tutelare, nel contempo, le risorse biologiche e la redditività delle attività, la salvaguardia dell'occupazione e la coesione territoriale nelle realtà costiere. Il complesso degli effetti non solo ambientali, ma anche socio-economici, derivanti dalle scelte politiche e gestionali, dovrebbe rivestire un ruolo di primaria importanza come base conoscitiva a supporto del processo decisionale. Gli effetti socio-economici della politica europea della pesca sono stati sottovalutati nel passato e stentano a trovare adeguato spazio anche nella proposta di riforma della Politica comune della pesca, sia per quanto riguarda gli impatti prodotti, che quelli attesi. Come impostare una riforma senza colmare questa lacuna?

The enigma concerning the impact of European regulation on the fisheries sector

Fisheries management policies, a primary economic sector dealing with the protection of the commons, require complex regulations to protect both fish stocks and the profitability of activities; employment and territorial cohesion in coastal areas. Environmental and socioeconomic effects arising from political and managerial decisions, should play, as a whole, a major role and provide a knowledge base to support decision making. In the past, the socioeconomic effects of the European fisheries policy have been underestimated. Will the EU proposal to reform the Common Fisheries Policy be able to tackle the challenge and bridge the socioeconomic sustainability gap?

ANTONIO IANNUZZI

Sull'apparente irrilevanza della tecnica nella giurisprudenza costituzionale più recente

L'Autore esamina la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di rapporti fra Stato e Regioni relativamente al potere di adottare regole tecniche.

Sembra confermato l'accantonamento del principio del governo tecnico che, prima della revisione costituzionale operata dalla l. cost. n. 3/2001, orientava i rapporti fra Stato e Regioni nella produzione di normativa tecnica.

Il saggio mette in luce criticità e rischi insiti nel nuovo orientamento giurisprudenziale e arriva a proporre un'esplicita riaffermazione del principio del coordinamento tecnico.

Regarding the apparent insignificance of technical evaluation in recent constitutional jurisprudence

The Author analyses the recent decisions of the Italian Constitutional Court concerning the relationship between State and Regions in the field of adoption of technical regulations.

This jurisprudence seems to confirm the dismissal of the principle of the technical government, which influenced the relationship between State and Regions before the constitutional revision established by Constitutional law n. 3/2001.

The essay points out the problems and risks that may arise from the new judicial interpretation, and explicitly proposes a reaffirmation of the principle of technical coordination.

SILVIA ILLARI

La riforma delle regole sull'organizzazione del Ministero degli affari esteri

L'organizzazione del Ministero degli affari esteri in Italia appare complessa e mutata più volte nel tempo, sicché riesce piuttosto problematico procedere ad una ricostruzione sistematica secondo i criteri per solito adoperati nella dottrina per la trattazione dei profili dell'organizzazione pubblica. In ogni caso la ricognizione dell'evoluzione dei passaggi più significativi della legislazione è da ritenere indispensabile anche per una disamina dell'ultima riforma da poco entrata in vigore attraverso il d.p.r. 19 maggio 2010, n. 95. Tale riforma, che riguarda solo l'amministrazione centrale del Ministero, è caratterizzata dal ridimensionamento degli assetti organizzativi secondo un nuovo modello più adeguato alle sfide globali del mondo contemporaneo.

A new reform of the Italian Ministry of Foreign Affairs

The reform of the Italian Ministry of Foreign Affairs, proposed by the Italian Government and issued by Presidential decree n. 95 on May 19, 2010, has once again modified the internal administrative structure of this Ministry. After an analysis of the historical reform process, the Author examines the Presidential decree with the most important features of the new organizational structure. The central purpose of this investigation is to take stock of the regulatory reform, to try to outline the effectiveness in reaching two main objectives: 1) cuts in resources and offices (as requested by Italian financial law); 2) construction of a new, more efficient and flexible administrative model for coordinating the diverse range of Italian activities in present international relations.

CARMEN IUVONE

Politiche di semplificazione e tutela dell'ambiente

L'Autore, dopo aver individuato il fondamento costituzionale della tutela ambientale, ricostruisce le competenze normative dello Stato e delle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in un settore tra i più controversi, oggetto di un notevole contenzioso costituzionale. Si analizza, in particolare, il rapporto della tutela degli interessi ambientali rispetto ad altri valori parimenti garantiti da norme costituzionali. La tutela dell'ambiente per le esigenze di tutela ad esso inerenti può, infatti, trovarsi in un rapporto di contrapposizione con altri interessi parimenti garantiti dalla Costituzione come, ad esempio, lo sviluppo economico che deve essere ispirato ai principi della ragionevolezza e della programmazione delle risorse naturali. La giurisprudenza costituzionale ha sempre operato un bilanciamento tra contrapposte esigenze di tutela.

In un ambito molto articolato di norme e di interessi, caratterizzato anche dalla forte influenza del diritto comunitario, l'Autore analizza il rapporto tra le politiche di semplificazione dell'azione amministrativa e la tutela dell'ambiente. Le esigenze di accelerazione dell'azione amministrativa, in attuazione dei principi costituzionali di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica, devono essere attuate a livello normativo in modo da garantire comunque un'adeguata ponderazione degli interessi ambientali. In proposito si esamina il regolamento di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità (d.p.r. 9 luglio 2010, n. 139) nonché le disposizioni contenute nella legge generale sul procedimento amministrativo come riformata dalla legge n. 69/2009 e le misure, in fase di adozione, concernenti la semplificazione degli adempimenti amministrativi in materia ambientale con particolare riferimento alle piccole e medie imprese.

Simplification policies and environmental protection

After identifying the constitutional basis of environmental protection, the Author describes the regulatory powers of the State and the Regions resulting from the reform of Title V of the Constitution (2001), in one of the most controversial sectors, which is the subject of intense constitutional litigation. The focus of the analysis is the protection of environmental rights compared to other rights similarly guaranteed by the Constitution. The necessary requirements to guarantee environmental protection might generate conflicts in relation to other rights also guaranteed by the Constitution, e.g., economic development, which must be based on the principles of sustainability. Constitutional law has always tried to balance protection requirements in conflict with each other.

In a highly structured framework of norms and interests, characterized by the strong influence of EU law, the Author analyzes the relationship between administrative simplification policies and environmental protection. The need to accelerate administrative action, in order to implement constitutional principles of efficiency and effectiveness of public service, must be regulated by law, to guarantee a proper protection of environmental interests. In this context, the Author analyzes the simplification process related to the authorization of minor interventions on territorial landscape: the provisions contained in the general law on administrative procedures, as reformed by law no. 69 of 2009; and measures, currently being adopted, concerning the simplification of administrative procedures related to the environment, with particular reference to small and medium enterprises.

FRANCESCO KARRER

Le opere di compensazione

Il saggio affronta l'argomento delle opere di compensazione, vale a dire delle opere o delle misure che si accompagnano alle opere pubbliche, e anche a quelle private quando siano ritenute di interesse generale, al fine di renderle più accette alle collettività più direttamente interessate.

Nate nell'ambito delle procedure di esproprio, di assestamento di terreni di bonifica e sviluppatesi nella valutazione dell'impatto ambientale di progetti di opere (Via) e di programmi di opere (Vas), esse hanno conosciuto uno sviluppo considerevole in termini qualitativi e quantitativi, con importanti ripercussioni sul costo e sui processi decisionali delle opere pubbliche.

In Italia la materia risulta ancora sprovvista di adeguata regolazione, se si eccettua la previsione di un "tetto" per la spesa in opere compensative inserita nella cosiddetta legge obiettivo (legge n. 443/2001) e in provvedimenti successivi non sistematici.

Building projects as compensation mechanism

The essay examines the issue of building projects, i.e. the works and the measures related to public as well as private works — if considered of general interest — with the aim of making them more acceptable to the involved communities.

The compensation works, originated from the procedures of expropriation and land reclamation and developed within Environmental Impact Assessment as well as Strategic Environmental Assessment, have enormously grown both in terms of quality and quantity with important consequences on the costs of public works and on decisional processes.

As yet there is not an adequate regulation of the issue in Italy, except for the introduction of an expenditure ceiling for compensation works provided by the so-called “legge obiettivo” (law no. 443/2001) and by subsequent uncoordinated provisions.

NICOLA LUPO

I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9/1959 della Corte costituzionale

Il contributo muove da una ricostruzione dei contenuti e da una “storizzazione” della fondamentale sentenza n. 9 del 1959, con cui la Corte costituzionale ha fissato i confini del proprio sindacato sul procedimento legislativo. Si rileva poi, attraverso il richiamo di tre successive pronunce — in particolare, la n. 78 del 1984, sul computo degli astenuti; la n. 391 del 1995, in tema di questione di fiducia; e la n. 246 del 2010, sul passaggio dei comuni da una regione all'altra —, come la Corte costituzionale abbia in realtà evitato di svolgere anche quel ruolo che nel lontano 1959 si era riservata, di interprete e di garante delle (sole) disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo. Il che — si sostiene nella parte conclusiva del lavoro — produce effetti deleteri in un parlamentarismo ormai fondato su sistemi elettorali non più proporzionali, ma maggioritari, e nel quale è profondamente mutato il ruolo dei presidenti di Assemblea.

The broken promises of Constitutional Court decision no. 9/1959 on judicial review of legislative proceedings

The essay starts by examining the content and by proposing a “historicisation” of the fundamental decision no. 9/1959, by which the Constitutional Court sets out the limits of its own review of legislative proceedings. After mentioning three decisions (namely, no. 78/1984, on the calculation of abstentions; no. 391/1995, on confidence votes; no. 246/2010, on the passage of municipalities from

one Region to another), the article analyses how the Constitutional Court in its subsequent case-law has actually avoided exercising the role it had originally marked out for itself in 1959, as interpreter and guardian of the constitutional provisions on legislative proceedings. The denial of this kind of review has had negative impacts on today's parliamentary form of government, which has abandoned a proportional electoral system in favour of a majoritarian one, and where the role of the Speakers of the two Houses has profoundly changed.

ANDREA MANZELLA

Corte costituzionale e Parlamento

L'articolo propone una sintesi del complicato e contraddittorio rapporto tra Corte costituzionale e Parlamento.

La Corte costituzionale ritiene sottratta alla sua competenza di "giudice delle leggi" ogni valutazione sulla legittimità dei regolamenti parlamentari.

Ammette però che, con conflitto di attribuzioni, possano essere annullate deliberazioni delle Camere sulle immunità dei loro componenti.

Interrogativi sorgono sulla possibilità che le sentenze possano colpire leggi di programma socio-economico, espressioni di un complessivo indirizzo politico, democraticamente espresso.

Constitutional Court and Parliament in Italy

The article proposes a summary of the complex and contradictory relationship between the Italian Constitutional Court and the Italian Parliament.

In fact, the Constitutional Court considers the evaluation of the legitimacy of Parliamentary rules and regulations to be beyond its remit.

The Constitutional Court, however, recognizes that some Parliamentary decisions regarding immunity of its members might be reviewed in the context of attribution conflicts.

Questions are raised concerning the possibility that such review may affect social-economic legislation, which express a body of democratically founded policy.

FRANCESCA MARTINI

Mare territoriale e nuovi interessi energetici

Il lavoro propone brevi spunti di riflessione sul regime giuridico del mare territoriale, da sempre qualificato come *res communis omnium* in ragione dell'uso pubblico del mare, alla luce della crescente domanda di utilizzo in esclusiva, da parte di privati, di vaste aree di mare territoriale per finalità di sfruttamento energetico.

La liberalizzazione delle attività di produzione di energia ha determinato un crescente interesse dei privati a collocare impianti energetici *off-shore*. In questa nuova prospettiva di sfruttamento del mare territoriale gli interessi coinvolti sono molteplici e di difficile ricomposizione in concreto. Il nuovo interesse allo sfruttamento di spazi marini in esclusiva deve necessariamente confrontarsi con l'interesse all'ambiente, con la disciplina in materia di libertà e sicurezza della navigazione, nonché con il complesso assetto delle competenze funzionali e normative di Stato e Regioni sul territorio costiero.

Il lavoro analizza questa complessa problematica e la recente casistica giurisprudenziale italiana alla luce dell'iniziativa comunitaria del 2007, volta a incentivare un intervento coordinato di pianificazione degli spazi marittimi.

Territorial waters and emerging energy interests

The paper offers points for a reflection on the legal regime of territorial waters. In the past, this has always been considered res communis omnium because of the public use of the sea, but today the private demand for exclusive use of territorial waters for the purpose of producing energy is growing.

The deregulation of energy production has led to a growing private interest in locating power plants off-shore. In this new perspective there are many interests involved and it is not easy to reconcile them. The exclusive use of territorial waters must be compared to the need to preserve the environment, and to rules governing the freedom and safety of navigation, as well as to the complex structure of functional skills and regulations of the State and the Regions on coastal territories.

The paper focuses on this complex issue and on some recent Italian case-law in the light of the 2007 EU initiative to encourage a coordinated approach to the planning of marine areas.

FABIO MERUSI

Variazioni su crisi economica e regolazione

Il saggio tende a dimostrare che sia la "implosione" dell'economia pianificata, sia l'odierna crisi globale dell'economia di mercato dipenderebbero dall'utilizzazione di strumenti giuridici che incorporano una impossibilità di calcolo delle probabilità in essi previste.

Observations on the economic crisis and regulation

The paper considers two very important aspects which have characterised economic events on a global scale over the last few years: the securitisation of loans

(and, more generally of credit risks) on the part of issuing institutions, as well as the high level of borrowing on the part of many States (not only in Europe or in Latin America, but also the Usa) and the presence, as subscribers of public debt in these States, of so-called sovereign funds belonging to other states (such as China).

They are phenomena which have had, and may still have, a significant (and as we have seen, sometimes also dramatic) impact on the correct functioning of economic systems based on free-market principles. How is it possible to avoid, or even limit, the negative effects of these phenomena, and avoid systematic crises at a global level? The paper examines the various possible responses to this question. Suitable regulation is given as a solution to the problem, but it is very difficult to specify exactly what form it should take.

FRANCO MODUGNO

Appunti sul ruolo del Capo dello Stato nelle crisi dell'ordinamento

Il saggio è volto a ricostruire i poteri del Capo dello Stato nei periodi di crisi costituzionale a partire dall'analisi dei poteri del Capo dello Stato nel passaggio dalla monarchia parlamentare alla forma di governo parlamentare. In relazione ai poteri *extra ordinem* del Capo dello Stato il lavoro procede ad un raffronto tra le tesi di Carl Schmitt sulla dittatura commissaria e quelle di Carlo Esposito sul Presidente della Repubblica come reggitore dello Stato nei periodi di crisi per evidenziarne le differenze.

L'ultima parte del lavoro è volta ad esaminare le recenti vicende costituzionali italiane, legate alla nomina di Mario Monti quale Presidente del Consiglio al posto di Silvio Berlusconi, al fine di valutare se l'operato del Capo dello Stato sia da considerare non rispettoso delle regole previste dalla Costituzione e quindi egli abbia esercitato funzioni "sostantive". Nonostante la rilevazione di alcune anomalie rispetto al normale svolgimento delle crisi di governo, l'Autore ritiene che, nel caso di specie, le regole che presiedono all'esercizio dei poteri del Capo dello Stato non siano state violate per cui l'operato del Presidente della Repubblica si è svolto nel rispetto delle regole costituzionali e la crisi di governo non ha portato ad una crisi complessiva del sistema.

Some notes on the role of the Head of State during constitutional crisis

The essay aims to reconstruct the powers of the Head of State in periods of constitutional crisis, moving from the analysis of the powers of the Head of State in the passage from parliamentary monarchy to parliamentary form of government. With

reference to the *extra ordinem* powers of the Head of State, the Author makes a comparison between Carl Schmitt's concept of "commissarial dictatorship" and Carlo Esposito's idea of the President of the Republic as regent of the State in periods of crisis to highlight the differences between them.

The last part of the study aims to examine the recent Italian constitutional events, related to the appointment of Mario Monti as President of the Council of Ministers, in place of Silvio Berlusconi, to verify if this choice may be considered respectful of the rules provided for by the Constitution, and so if the Head of State exercised a "substantive" function.

Even if the Author notices some anomalies, in comparison with the regular unwinding of government crisis, he considers that in this case the rules concerning the exercise of the competences of the President of the Republic were not violated, so that the conduct of the President of the Republic was consistent with the Constitution, and that the government crisis did not lead to an overall system crisis.

FRANCESCA NUGNES

Il ruolo del Parlamento tra crisi della rappresentanza e governabilità incerta

Il presente lavoro analizza i condizionamenti derivanti dal sistema elettorale e dai regolamenti parlamentari sull'attuale forma di governo in Italia. In particolare, lo studio, in un'ottica comparata, analizza gli effetti derivanti dall'ipotetica adozione di un sistema maggioritario uninominale a doppio turno, da un lato, e da una riforma della disciplina dei gruppi parlamentari, dall'altro.

The role of Parliament between crisis of representation and uncertain governability

This paper analyzes the conditioning of electoral systems and parliamentary rules on the relationship between Parliament and Government. Particularly the paper, in a comparative approach, describes the effects of implementation of a majority system, on the one hand, and the effects of reform of parliamentary parties, on the other.

NICOLA OCCHIOCUPO

La "strategia unitaria" di Giuseppe Dossetti nella elaborazione della Costituzione

L'Autore sostiene che la Costituzione, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, conserva la sua attualità e validità, idonea a soddisfare i bisogni della

società di oggi e ne richiama alcuni contenuti caratterizzanti la forma di Stato e la forma di governo in essa delineate. In particolare, egli sottolinea che l'idea-madre che vivifica la Costituzione è la persona umana, vista nella sua "anteriorità" rispetto allo Stato, nella multidimensionabilità dei suoi bisogni, materiali e spirituali, immanenti e trascendenti.

Egli evidenzia, attraverso un puntuale riferimento ad alcuni momenti dei lavori dell'Assemblea Costituente, nata con le elezioni del 2 giugno 1946 con la funzione di procedere all'elaborazione della Costituzione, il ruolo strategico e lungimirante svolto da Giuseppe Dossetti nel perseguire l'obiettivo di raggiungere una convergenza unitaria, una intesa effettiva di ordine culturale e politico, tra le diverse e contrapposte forze politiche, presenti in Assemblea, sulla predetta ispirazione. L'Autore ribadisce che la situazione di crisi in cui l'Italia versa non sia da addebitare ad una Costituzione malfatta, ma ad una classe dirigente che, per ragioni diverse, non ha saputo o potuto realizzare pienamente il modello di società e di Stato in essa delineato. Tra le riforme, l'Autore auspica anche il superamento del bicameralismo paritario e la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, secondo una proposta affiorata in Assemblea Costituente e da lui ripresa e riesaminata in un saggio pubblicato nel 1975.

*The "unified strategy" by Giuseppe Dossetti
in the drafting of the Italian Constitution*

The Author holds that the Constitution still retains its relevance and validity. He claims that the Constitution can still meet the needs of society. Moreover, the Author describes some features characterizing the form of state and government. In particular, he stresses that the key idea which gives life to the Constitution is the human person. The "human person" is seen in its "anteriority" with respect to the State, considering the multidimensionality of material and spiritual, transcendent and immanent needs.

He shows the strategic and farsighted role played by Giuseppe Dossetti in pursuing the goal to achieve a unified convergence, a real cultural and political agreement on the above-mentioned inspiration between the different and opposing political forces, represented in the Constituent Assembly. The Author reiterates that the situation of crisis in which Italy finds itself is not due to a sloppy Constitution but to a governing class that, for various reasons, did not manage to or was not allowed to fully implement the model of society and State outlined in the Constitution. Among the reforms, the Author also calls for the overcoming of "equal" bicameralism and the transformation of the Senate into a Chamber of Regions, according to a proposal discussed in the Constituent Assembly and reexamined in an essay published in 1975.

NICOLETTA RANGONE

Recupero delle cave dismesse e tutela dell'ambiente: fallimento della regolazione e prospettive di riforma

Le cave sono al centro di rilevanti interessi economici e sono all'origine di danni ambientali talvolta irreversibili. Ciononostante, la regolazione non è in grado di arginare o porre rimedio alle deturpazioni della natura così determinate. Lo studio evidenzia l'insufficienza della regolazione esistente in materia di recupero delle cave dismesse e l'eccessiva eterogeneità a seconda dei territori interessati. Ne emerge la necessità di definire standard comuni di recupero ambientale attraverso un intervento legislativo statale che, sancita la residualità dell'apertura di nuove cave, preveda un obiettivo generale di recupero dell'identità culturale dei luoghi e ne incentivi il perseguimento attraverso una disciplina amministrativa adottata previo adeguato confronto delle opzioni alternative a disposizione (come l'ampliamento o la riattivazione di cave esistenti e il recupero di materiali), individuate e valutate anche alla luce di un'ampia ed efficace consultazione di tutti i soggetti interessati.

The recovery of disused quarries and environmental protection: regulatory failure and necessary reforms

Quarries are the focus of considerable economic interests and create environmental damage which can be irreversible in some cases. However, current regulation is unable either to contain or remedy this kind of defacement of nature. What emerges is the lack or insufficiency of the existing regulation for the recovery of abandoned quarries, and especially their excessive heterogeneity. The Author considers the central importance of common standards for environmental restoration being adopted at national level. Such standards must ensure that the opening of new quarries be a last resort, impose the general objective of the recovery of cultural heritage of landscape, and provide that this objective is attained through administrative regulation subject to a previous comparison of different policy options (such as the extension or reactivation of existing quarries and recovery of materials), which are defined and assessed through use of a broad and effective consultation of all interested parties.

PIETRO RESCIGNO

L'ultima regola delle preleggi nella originaria formulazione

L'ultima norma delle disposizioni preliminari al codice civile italiano è stata soppressa nel 1995, con l'intero corpo delle regole sul conflitto di leggi (artt. 17-31). Ma il contenuto della disposizione andava oltre quella materia,

poiché subordinava al rispetto dell'ordine pubblico e del buon costume, intesi alla stregua delle valutazioni proprie del diritto italiano, non solo l'efficacia di leggi e provvedimenti giudiziali stranieri, ma altresì gli statuti di istituzioni pubbliche e private e di disposizioni e convenzioni individuali o collettive, in tal modo aprendosi ad una visione "pluralistica" dell'ordinamento giuridico.

The final preliminary rule ("preleggi") in its original form

The final preliminary rule to the Italian Civil Code was abrogated in 1995, along with the whole body of legal norms on the conflict of laws (Articles 17-31). But the content of art. 31 was not limited to that matter. On the basis of a "pluralistic" view of the legal system, foreign laws and judicial measures, the statutes of public and private institutions and individual or collective dispositions and conventions were forced to respect public policy and "boni mores", according to the evaluations of Italian judges.

GIAN CESARE ROMAGNOLI

La riforma del governo locale in Italia: il caso delle Province

Ancora all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso quasi tutti gli economisti italiani, persino quelli di pensiero liberale, ritenevano che il decentramento e il federalismo fiscale non potessero trovare spazio in uno Stato unitario caratterizzato da un forte dualismo territoriale che, perdipiù, già da un decennio, aveva invertito il processo di convergenza sperimentato nei primi trenta anni del secondo dopoguerra. Lo Stato italiano si è dunque caratterizzato per una buona parte della sua storia, come un ordinamento molto centralizzato, dove il governo centrale ha prevalso nettamente in termini di poteri e di risorse sui governi locali, cioè su Comuni e Province. Il processo di decentramento ha avuto tuttavia una ripresa a partire dai primi anni Novanta con una serie di importanti riforme, anche costituzionali, ma i risultati raggiunti sono nondimeno paradossali. Questo contributo riprende il tema della politica finanziaria locale italiana sia con riguardo al regresso dell'autonomia finanziaria locale, nonostante l'avvento del Titolo V della Costituzione riformata, che al sistema delle istituzioni territoriali che è tornato con forza in discussione soprattutto con riferimento alla prospettiva rinnovata di abolizione delle Province. Con questo fine, il saggio si sofferma prima sulla natura, l'estensione e l'intensità dell'autonomia finanziaria locale e poi su alcune prospettive di riforma del governo locale in Italia e soprattutto sull'utilità e la necessità delle Province, anche se adeguatamente ridotte di numero e accorpate, in un contesto coordinato di competenze con quelle dei Comuni e delle Città metropolitane.

Local government reform in Italy: the case of the Provinces

Still at the beginning of the 1980s, almost all Italian economists, even the liberal ones, believed that fiscal decentralization and federalism could find no room in a unitary State characterized by a strong economic dualism which, moreover, had reversed the convergence process shown in the thirty years after the end of the World War II. Historically, the Italian State has been very centralized and the central Government has simply prevailed over the Municipalities and Provinces both in terms of political powers and economic resources. Nonetheless, a decentralization process started in the early 1990s has produced important reforms even at the constitutional level. Their results were paradoxical. This essay summarizes the issues of Italian local financial policy looking both at the recent decline of local financial autonomy, in spite of the new "Titolo V" of the reformed Italian Constitution, and at the local government institutions which are now being debated, especially regarding the proposed abolition of Provinces. After a brief analysis of the nature, extension and intensity of local financial autonomy in Italy, the paper critically examines some proposals of local government reform including that of abolishing the Provinces vis à vis their useful survival, though reduced in number, and operating in a coordinated framework together with Municipalities and Metropolitan Areas.

ELETTRA STRADELLA

Protezione dell'*hate speech* e tutela dell'espressione avente rilevanza pubblica negli Stati Uniti d'America: il caso *Snyder vs. Phelps*

Il presente contributo mira a indagare le recenti tendenze della giurisprudenza nord-americana in materia di tutela della libertà di espressione avente rilevanza pubblica, a partire dal caso *Snyder vs. Phelps*, recentemente risolto dalla Corte Suprema con una decisione favorevole alla protezione della *freedom of speech* di interesse pubblico anche quando questa sia tale da determinare sofferenza e fastidio nella maggior parte di coloro che ne risultano destinatari.

Gli aspetti di carattere generale posti dal caso *Snyder vs. Phelps* sono molteplici. Tra questi meritano sicuramente una particolare attenzione quello relativo alla compatibilità con il I Emendamento della limitazione di espressioni odiose e discriminatorie, e al suo interno la questione circa la natura di tali limiti (se debbano essere generali e fondati su un sistema valoriale definito dall'ordinamento ovvero concretizzarsi in fattispecie fondate sulla tutela dell'onore e della reputazione individuale); e quello che concerne il rapporto tra regolazioni dirette e regolazioni indirette della libertà di manifestazione del pensiero.

Protection of hate speech and speech in the public interest in the United States: the case Snyder vs. Phelps

This paper aims at investigating the recent trends of North-American case-law with regard to the protection of speech in the public interest, starting from Supreme Court's Snyder vs. Phelps. In this case the opinion of the Court was in favour of the protection of speech in the public interest, even when it may cause offense to the majority of its intended audience.

Snyder vs. Phelps raises many questions.

Among them the paper focuses on these main topics: the limitations of hate speech and their constitutionality in the context of First Amendment law; the nature of these limitations, discussing if they should be general and grounded on an axiological system of values or concretized in specific cases of protection of honour and reputation; the relationship between direct and indirect regulations of the freedom of expression.

ANTONIO ZORZI GIUSTINIANI

Principio di eguaglianza e divieto di discriminazione nella società pluralista del XXI secolo

Dopo aver illustrato le diverse accezioni del principio di eguaglianza con particolare riferimento alla differenza tra eguaglianza giuridica, tipica dello Stato di diritto, ed eguaglianza sostanziale, promossa dal costituzionalismo democratico del secondo dopoguerra, il saggio cerca di mettere a fuoco la nuova dimensione europea dell'eguaglianza intesa in chiave anti-discriminatoria. In questo quadro, vengono commentate due recenti vicende (espulsione collettiva dei Rom ed esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche), che segnalano la persistenza di subdole discriminazioni su base etnica e religiosa, per confermare come il principio di eguaglianza nella società multi-etnica e multiculturale debba garantire il rispetto delle differenze per favorire una integrazione non egemonica di gruppi etnici aventi un diverso *background* culturale e religioso.

The principle of equality and banning discrimination in the pluralistic society of the XXI Century

After explaining the different meanings of the principle of equality with particular reference to the distinction between legal equality, typical of the rule of law, and substantial equality, promoted by democratic constitutionalism after World War II, the paper attempts to focus on the European dimension of equality construed as a legal tool to defeat factual discriminations. In this framework, two recent cases are discussed (collective expulsion of Rom people and compulsory dis-

play of crucifixes in public schools), which demonstrate the persistence of subtle discrimination on ethnic and religious grounds, to confirm that the principle of equality in the multiethnic and multicultural society should ensure respect for diversity in order to promote a non-hegemonic integration of ethnic groups with different cultural and religious backgrounds.
