

Lecture: schede commenti e riflessioni

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA
DISCREZIONALE TRA PRINCIPIO DI
EFFICIENZA E SINDACATO GIURISDIZIONALE.

FRANCESCO NICOLETTI

A proposito dello studio di Fabrizio Tigano, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino, 2008.

SOMMARIO: 1. L'affermazione del principio di buon andamento tra giurisdizione contabile e giurisdizione amministrativa. 2. Il buon andamento nel controllo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti. 3. Il principio di efficienza nell'attività amministrativa tra "buona amministrazione" ed evoluzione della legalità. 4. Il principio di efficienza nell'azione di responsabilità. 5. Rilievi conclusivi: le "convergenze parallele".

1. *L'affermazione del principio di buon andamento tra giurisdizione contabile e giurisdizione amministrativa.*

I profili evolutivi dei rapporti tra "sistema giuscontabile" e "sistema amministrativo" costituiscono oggetto di studio del pregevole volume di Fabrizio Tigano, *Corte dei conti e attività amministrativa*¹, nel quale vengono ricostruiti con puntualità e lucidità i processi di cambiamento che, soprattutto alla luce delle riforme succedutesi a partire dal 1990, hanno progressivamente determinato l'affermazione del principio di efficienza, non solo con riguardo agli aspetti organizzativi e gestionali della pubblica amministrazione, ma anche, e soprattutto, con riguardo agli aspetti funzionali.

¹ Giappichelli, Torino, 2008, pp. 540.

Più specificamente, il principio costituzionale del buon andamento, attraverso la giuridificazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità in molteplici fonti normative che ne hanno declinato e specificato la portata precettiva, ha assunto un ruolo di primario rilievo dispositivo, dapprima, nella qualificazione dell'azione amministrativa e, di conseguenza, nella valutazione giurisdizionale della stessa.

Come osserva l'Autore, infatti, si è venuta generando una "sorta di metamorfosi della norma costituzionale da principio generale a parametro pedissequo sulla base del quale sindacare l'attività amministrativa sul piano della responsabilità o addirittura della semplice validità degli atti".

Ciò ha pertanto comportato una vera e propria "reviviscenza" del principio costituzionale (e, ovviamente, dei suoi corollari, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità), su cui si è soffermata la dottrina e di cui hanno preso atto le magistrature contabile e amministrativa nell'esercizio delle rispettive giurisdizioni.

Le vicende appena richiamate appaiono quindi intimamente connesse a fenomeni di notevole complessità, quali, in particolare, l'affermazione della c.d. "amministrazione di risultato" (o "per risultati") e l'ampliamento del concetto di legittimità.

Con riferimento al primo dei due fenomeni, si rammenta infatti che con tale espressione in dottrina si tende a qualificare la nuova amministrazione delineata dagli interventi riformatori degli anni Novanta dello scorso secolo, nella quale organizzazione e attività devono essere informate ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità, al fine di consentire lo svolgimento di un'attività in grado conseguire le finalità previste dalla legge e definite per mezzo degli obiettivi delineati dagli atti di indirizzo politico-amministrativo.

Con riguardo, invece, al concetto di legittimità, l'introduzione dei predetti criteri tra i principi dell'azione amministrativa (ci si riferisce ovviamente all'art. 1 della legge n. 241 del 1990) ha contribuito a modificare i confini dell'area della legittimità alla cui stregua effettuare il sindacato sugli atti amministrativi, nel senso che, sebbene entro determinati limiti, in essa si sono insinuati parametri di buona amministrazione, correlati all'adeguatezza, idoneità e proporzionalità dell'azione amministrativa.

2. Il buon andamento nel controllo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti.

Lo studio prende le mosse dall'esame del ruolo della Corte dei conti nell'ordinamento italiano a partire dalla sua istituzione e dall'avvento del-

la Costituzione: vengono ricostruite le attribuzioni della Corte, sia con riferimento alle funzioni di controllo, sia con riferimento a quelle giurisdizionali.

L'impostazione della trattazione pone in evidenza con chiarezza i profili evolutivi delle predette tematiche, ricollegandole a quelli del giudizio di responsabilità, oltre che a quelli della natura e dei caratteri della responsabilità amministrativa.

Particolare attenzione viene dedicata all'analisi del c.d. "controllo sulla gestione" esercitato dalla Corte, attraverso il quale la stessa, dopo l'emanazione della legge n. 20 del 1994, è chiamata non solo a svolgere il controllo successivo sulla gestione del bilancio "verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, ma anche ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, attraverso la valutazione comparativa di costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Sulla base di "programmi e criteri di riferimento" definiti annualmente dalle Sezioni riunite della Corte, essa procede quindi ad effettuare le opportune verifiche sulla attività, ovvero sul complesso degli atti posti in essere dalle amministrazioni controllate: dalle deliberazioni della Corte, si possono distinguere tre livelli di controllo, quello "macro", quello "meso" e quello "micro".

Nell'ambito del primo, vengono considerati l'impatto e l'attuazione delle decisioni strategiche sul quadro generale del sistema sociale ed economico; il livello "meso" si focalizza sulla verifica dell'effettiva attuazione delle leggi di programma, dei programmi, delle direttive e degli atti di indirizzo politico amministrativo; infine, con riguardo al livello "micro", esso è volto a verificare i risultati dell'attività di determinati centri di responsabilità, con specifico riferimento alla efficacia, all'efficienza e all'economicità dell'azione amministrativa e delle scelte gestionali.

Duplici l'indicazione che emerge da questo segmento di riforme: per un verso, anche il concetto di "attività", nei limiti previsti dalla normativa, diviene oggetto di specifica verifica e valutazione, distintamente e a prescindere dai singoli atti che caratterizzano i vari episodi di amministrazione; per altro verso, il relativo controllo è calibrato non solo su parametri giuridici e di legittimità, ma anche, come ricorda l'Autore, "su aspetti che attengono al costo, alla qualità, al quantum di utilità che ne è derivato rispetto all'obiettivo standard prefissato".

In proposito, le Sezioni riunite della Corte hanno avuto occasione di precisare che, sebbene caratterizzato dall'applicazione di criteri di matrice economico-aziendalistica, il controllo sulla gestione, tuttavia, non prescinde dalla verifica della legittimità, sia per quanto concerne la disciplina pro-

cedimentale, sia per quanto concerne il perseguimento degli obiettivi normativamente prefissati e il buon andamento della gestione.

Controllo di legittimità e valutazione dei risultati, pertanto, “si congiungono” e vengono espletati non solo per mezzo di criteri strettamente giuridici, ma anche “di criteri e strumenti analitici derivanti dalle scienze economiche, statistiche, aziendalistiche, politologiche e sociologiche”.

3. Il principio di efficienza nell'attività amministrativa tra “buona amministrazione” ed evoluzione della legalità.

Sulla scorta dei tratti così posti in luce nonché dei tratti evolutivi della giurisdizione contabile delineata nel secondo capitolo soprattutto con riguardo all'estensione del giudizio di responsabilità in “materia di contabilità pubblica” e all'inquadramento della natura e dei caratteri della responsabilità amministrativa, l'Autore procede ad esaminare i riflessi proiettati dall'affermazione del principio di efficienza sull'attività amministrativa e, in secondo luogo, sulla responsabilità amministrativa.

Si tratta certamente della parte più suggestiva della trattazione, nella quale, con meritoria sistematicità viene analizzato l'impatto che, sotto molteplici profili, l'ingresso del principio di efficienza ha provocato su tematiche centrali della dogmatica del diritto amministrativo, come, appunto, l'attività discrezionale e la responsabilità per danno erariale.

Nel capitolo volto all'approfondimento del principio di efficienza nell'ambito dell'attività amministrativa, l'Autore sviluppa le proprie considerazioni prendendo le mosse dalla crescente applicazione del principio di buon andamento (così come dei criteri di matrice aziendalistica) in seguito alle riforme degli anni Novanta, talchè esso ha finito “per aprirsi un varco verso la sua concreta vigenza, richiedendo all'amministrazione una serie di valutazioni appartenenti al merito”.

Soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990, il cui l'art. 1, “fulcro delle riforme”, ha importato il principio dell'efficienza anche nell'azione delle amministrazioni pubbliche, la funzione amministrativa, come sovente rilevato da attenta dottrina, ha finito per inglobare il “risultato”, che, tuttavia, non deve porsi in contrasto con la prima, ma, piuttosto, in rapporto di “assimilazione”, nel senso che quest'ultimo non deve deviare la funzione, ma, al contrario, contribuire alla sua migliore realizzazione.

Ne discende un rinnovato impulso al concetto di “buona amministrazione”, che postula un'azione sufficientemente “elastica” mediante la quale vengano adottate determinazioni ragionevoli, proporzionate, ovvero adeguate al fine prefissato.

Che l'azione amministrativa debba essere improntata a caratteri di elasticità è stato peraltro rilevato anche in tempi remoti da quella dottrina che, come ricorda l'Autore, ha individuato proprio nelle direttive lo strumento più idoneo ad assicurare che l'esercizio della funzione amministrativa si svolga ottemperando a regole attuative poste per colmare gli spazi lasciati liberi dalle norme².

Per usare un'icastica espressione dell'Autore, il principio di buon andamento, grazie al processo riformatore del legislatore e all'intercessione della giurisprudenza, si è avviato verso una vera propria "transumanza", nel senso che, esso, da "principio assiologico rivolto al legislatore" è divenuto elemento caratterizzante l'azione amministrativa discrezionale e, quindi, "riferimento puntuale circa il sindacato ordinario del giudice amministrativo".

Le conseguenze sono dirompenti.

In seguito all'ampliamento del concetto di legalità dovuto alla positivizzazione di principi di matrice aziendalistica, la discrezionalità amministrativa tende a trasfigurare da una dimensione applicativa verso una dimensione orientata ad una "libertà responsabile", preliminare all'applicazione della legge: essa viene infatti a connotarsi non solo della tradizionale legalità stretta, ma anche, in particolare, di quella "economica", in quanto direttamente connessa all'erogazione di beni e servizi.

Le decisioni amministrative devono essere informate anche al principio di efficienza e a parametri di efficacia e di economicità, con la conseguenza che il potere discrezionale muove verso "una maggiore apertura in senso logico-razionale", comportando valutazioni più ampie e dovendo essere indirizzato verso il "perseguimento di un obiettivo certo, determinato e misurabile".

Poiché, peraltro, l'azione provvedimentale non è nemmeno più l'unica a disposizione dell'amministrazione (potendo essa, qualora ciò si riveli opportuno, essere sostituita da quella negoziale, consensuale o paritetica), si profila anche, suggerisce l'Autore, una discrezionalità "preliminare", concetto con il quale viene ad indicarsi il complesso delle valutazioni da effettuare ex ante in merito alla tipologia degli strumenti più idonei e opportuni per il conseguimento delle finalità normativamente previste e degli obiettivi da perseguire.

Estesi i confini della discrezionalità verso la dimensione sostanziale, l'Autore solleva con sagacia alcune perplessità sulla opportunità di mantenere a questo punto la distinzione tra le categorie della legalità (mera con-

² Così RESTA R., *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, II, Padova, 1940, pp. 103 ss.

formità ai dettami della legge) e della legittimità (rispondenza a canoni di ragionevolezza e giustizia): entrambe, infatti sembrano convergere verso una “legalità-legittimità”, che le ricomprende e le compendia.

In questa categoria unica, vengono attratti anche i “nuovi” parametri di matrice aziendalistica, cui l’amministrazione deve ottemperare sia sul piano organizzativo, sia sul piano funzionale e da cui non può prescindere la valutazione di legittimità operata in sede giudiziale.

L’efficienza tende, pertanto, a congiungersi con la legittimità, modificando inevitabilmente “i tradizionali confini «mobili» del merito in senso recessivo” e, per converso, ampliando i confini del “sindacabile” sul piano processuale.

In tal senso, infatti, come osserva l’Autore, l’illegittimità, alla luce dell’inserzione di valori efficientistici per merito dell’art. 1 della legge n. 241 del 1990, può essere determinata anche dallo sviamento dall’interesse pubblico in ragione “del cattivo utilizzo di risorse finanziarie”: e ciò non può non assumere rilevanza anche per il giudice contabile, il quale, al fine di valutare la responsabilità dell’agente, deve verificare anche la legittimità dell’atto, in quanto presupposto (sebbene non sufficiente) della colpevolezza.

Anche con riferimento alla giurisprudenza amministrativa, osservando una serie di decisioni particolarmente significative in materia di autotutela, di procedimento, di pubblico impiego, di illegittimità del provvedimento e di procedure di gara, Tigano rileva come il principio di buon andamento sia stato impiegato dai giudici amministrativi con sempre maggiore frequenza quale “valore giuridicamente rilevante e precettivo”, la cui osservanza si fa “canone di legittimità”.

In questa prospettiva, anche il vizio di eccesso di potere ha assunto un ruolo determinante per svolgere un sindacato sempre più penetrante di ogni aspetto della discrezionalità: da tempo, infatti, l’eccesso di potere si è aperto verso criteri e parametri “di più ampio respiro”, i quali, fondamentalmente per ragioni di giustizia sostanziale, ne hanno fatto un “grimaldello” per scandagliare ogni aspetto della discrezionalità.

4. Il principio di efficienza nell’azione di responsabilità. Il rilievo del criterio della “ragionevolezza”.

Con riferimento all’influenza del principio di efficienza sulla responsabilità amministrativa e quindi sul sindacato operato dal giudice contabile sulla configurazione di danno erariale, l’Autore, evidenziando come l’indagine sulla colpevolezza non possa prescindere dalla verifica della legittimità

timità degli atti coinvolti (anche alla luce, quindi, dei criteri che ne hanno ampliato i confini), osserva come determinante nell'esercizio del sindacato giurisdizionale risulti l'impiego del principio di ragionevolezza.

Anche in considerazione del fatto che ai giudici contabili è comunque precluso ogni sindacato sul merito, la valutazione delle scelte e delle decisioni amministrative alla stregua della ragionevolezza consente una "quadratura ottimale tra ciò che è legittimo e ciò che è economicamente possibile o necessario quale target da raggiungere".

La Corte dei conti, pur senza invadere la sfera del merito riservata all'amministrazione, può quindi sindacare l'irrazionalità, l'abnormità, l'illogicità, l'incongruenza o il difetto di proporzionalità di una scelta amministrativa, sulla base delle risorse disponibili e in relazione alle finalità perseguite.

Siffatto approccio ha ricevuto l'avallo anche della Corte di Cassazione, la quale ha avuto molteplici occasioni di puntualizzare che, grazie ad un sindacato improntato a criteri di ragionevolezza, è possibile esaminare i risultati effettivamente raggiunti nel rispetto della riserva di amministrazione, ma censurando condotte che abbiano utilizzato mezzi esorbitanti o comunque inadeguati rispetto al fine che si intendeva perseguire.

Ripercorse le "fasi" evolutive della giurisprudenza della Corte di cassazione in argomento, Tigano ricorda come questa si sia ormai attestata nel riconoscere ai principi efficientistici di cui all'art. 97 della costituzione e all'art. 1 della legge n. 241 del 1990, valore "di regole giuridiche", quindi, a tutti gli effetti, di "regole di legittimità dell'azione amministrativa, la cui osservanza può essere oggetto di sindacato giurisdizionale".

Di conseguenza, i giudici di legittimità hanno sancito la legittimazione della Corte dei conti a sindacare le scelte compiute dagli enti pubblici in relazione alle risorse a disposizione e, contestualmente, alle finalità da raggiungere, pur senza sconfinare nel sindacato delle articolazioni minute dell'agire e sul presupposto che, comunque, l'illegittimità dell'atto amministrativo costituisce soltanto uno degli elementi di valutazione della responsabilità amministrativa.

Il sindacato della Corte dei conti deve incentrarsi, in definitiva, sulla congruenza tra scelte operate, decisione adottata e obiettivi da raggiungere, in una logica di compatibilità³.

³ Per una recente conferma di tale orientamento, successivamente alla pubblicazione dello studio in oggetto, si veda Corte dei conti, I sez. app., 10 marzo 2009, n. 145, in www.corteconti.it.

5. Rilevi conclusivi: le “convergenze parallele”.

Al termine della trattazione, viene sviluppato un capitolo conclusivo in cui si pongono in luce le “convergenze parallele” che si stanno delineando tra sistema amministrativo e assetto giurisdizionale alla luce del processo riformatore avviatosi a partire dagli anni Novanta: da evidenziare, tuttavia, che a tali conclusioni l'Autore perviene non senza aver accuratamente approfondito con acuto spirito di osservazione, anche alcune tematiche non analizzate di consueto dalla dottrina, ovvero la responsabilità amministrativa per inattività e, soprattutto, i rapporti tra azione di responsabilità e attività consensuale (cui viene dedicata un'intera sezione di capitolo).

Tra gli approdi più significativi dello studio, emergono sicuramente i profili connessi alla doppia rilevanza del principio di efficienza, da un lato, criterio per sindacare l'attività resa, e, dall'altro, elemento di doverosità implicitamente compreso nei doveri di servizio: a ciò, in particolare, è da ricondurre il progressivo rilievo assunto dalle responsabilità omissive, in ragione degli effetti dannosi cagionati dal silenzio e dall'inattività.

L'efficienza è divenuta così “il minimo comune denominatore” di un'evoluzione in parallelo che ha visto la convergenza tra l'ordinamento amministrativo, quello giuscontabile e quello della giurisdizione amministrativa, nel cui ambito sono emersi punti di intersezione che l'Autore non esita a qualificare come “inconfessata convergenza” tra giurisdizione contabile e quella amministrativa.

Tuttavia, come attentamente rileva Tigano, è necessario che tale convergenza, soprattutto con riferimento al sindacato della Corte dei conti, si mantenga in equilibrio, in una “equazione giusta”, onde evitare che, nell'esercizio della funzione di controllo e di quella giurisdizionale, si invada troppo incisivamente la sfera della discrezionalità amministrativa.

A questo fine, appare quanto mai necessario che il sindacato sulla responsabilità si focalizzi sulle valutazioni effettuate e delle scelte operate in una prospettiva ex ante, che tenga conto della ragionevolezza e dell'adeguatezza della decisione in relazione ai risultati realizzabili e non esclusivamente in relazione a quelli effettivamente perseguiti: si tratta di garanzie minime di oggettività e di trasparenza.

Ciò vale a maggior ragione qualora l'amministrazione agisca abbandonando gli strumenti decisionali “tradizionali”, ovvero quelli provvedimentali, e optando per quelli “alternativi”, ad esempio, quelli negoziali (es. transazioni, accordi, contratti): la valutazione di procedere mediante l'impiego di tali strumenti, rispondendo a logiche non censurabili unicamente sotto il profilo giuridico, potrebbe apparire conveniente e opportuna al momento in cui viene effettuata, pur a prescindere da “garanzie assolute”

di risultato, il quale può non dipendere unicamente dall'amministrazione precedente.

In definitiva, anche al fine di evitare eccessivi timori da parte della dirigenza che potrebbero determinare paralisi o rallentamenti dell'azione pubblica, all'amministrazione deve essere riservata la libertà di adottare le proprie decisioni "in un contesto di logicità e ragionevolezza" nell'ambito di una dimensione di plausibilità; ai giudici contabili, anche in considerazione del fatto che – diversamente dai giudici amministrativi – questi valutano l'attività nel suo complesso, spetta di esercitare il proprio sindacato sulla mancata adozione di "comportamenti esigibili", rispettando l'autonomia funzionale dell'amministrazione.

*Convegni e seminari: relazioni,
interventi e note a margine*

SEMINARIO «IL TERRITORIO FRA DISCIPLINA
POSITIVA, RIFORME COSTITUZIONALI E POLITICA»

(Reggio Emilia, 13-14 maggio 2009)

a cura di GIOVANNI REGGIANI

La tematica relativa al territorio (argomento del seminario in oggetto svolto nell'ambito del dipartimento di scienze sociali, cognitive, quantitative dell'università di Modena e Reggio Emilia) presenta molteplici spunti di relevantissimo interesse, stante l'enorme varietà di ambiti in cui tale nozione viene in rilievo e le numerose problematiche ad essa connesse. La "polisemia" del termine e la sua suscettibilità ad entrare in connessione con concetti e istituti appartenenti a diverse branche del diritto hanno suggerito agli organizzatori del convegno una modalità di approccio "di ampio respiro", con il contributo di studiosi portatori di esperienze non limitate all'orizzonte strettamente giuridico. L'offerta scientifica, in virtù di questa scelta, è stata arricchita dalla presenza e dal contributo di studiosi di eterogenea formazione, in grado di offrire prospettive e metodologie di analisi diverse da quelle proprie della scienza giuridica, che hanno consentito di porre in luce taluni aspetti, legati alla tematica del territorio, fondamentali per comprendere l'enorme complessità del tema.

Una questione ricorrente (e, potremmo dire, preliminare) che ha costituito oggetto della riflessione di molti degli studiosi intervenuti, si riferisce alla definizione del concetto di territorio.

È importante precisare che risulterebbe fuorviante intraprendere la ricerca di un'unica, "definitiva" definizione, suscettibile di essere applicata a tutte le tematiche trattate dai vari relatori del convegno. Ad una prima accezione, infatti, volta ad intendere il territorio come "entità spaziale determinata" e come "ambito di esercizio della sovranità di uno stato", se ne affiancano altre. Il territorio, in relazione a taluni concetti, assume, ad esempio, un ruolo "definitorio", per non dire "costitutivo": è il caso, come si vedrà, della nozione di rifiuto, saldamente legata a quella di territorio, che di essa costituisce parte integrante.

Di territorio inteso come “entità spaziale determinata” nonché “ambito di esercizio della sovranità” di uno stato ha parlato appunto, nel corso del suo intervento introduttivo, il giudice costituzionale prof. Alfonso Quaranta, il quale, oltre ad aver compiuto una disamina dettagliata delle più significative pronunce della corte costituzionale in tema di riforma del titolo V, ha sviluppato un’interessante ricostruzione storico-evolutiva del concetto di territorio. Muovendo dalle concezioni “classiche” (vale a dire quelle più “in linea” con la tradizionale nozione di stato) per le quali, prendendo a prestito le parole di S. Romano, “lo stato è il territorio”, il relatore ha osservato come dopo un arco evolutivo secolare, si è pervenuti alla “crisi” dei modelli tradizionali a causa dell’emergere di fenomeni nuovi, quali lo sviluppo di organizzazioni sovranazionali e l’affermarsi della globalizzazione, fenomeni che hanno progressivamente eroso la sovranità che i singoli Stati nazionali hanno storicamente esercitato sui rispettivi territori (la tematica del “cambiamento”, del progressivo modificarsi della nozione di territorio, della “crisi” del concetto tradizionale di sovranità a fronte di fenomeni moderni, quali, soprattutto, la globalizzazione, è stato poi ripreso ed ha costituito il tema principale anche della relazione conclusiva del prof. Vittorio Gasparini Casari).

Come sopra accennato, tuttavia, quella di “entità spaziale determinata” o “ambito di esercizio della sovranità” non può certo essere considerata l’unica accezione possibile di “territorio”. Né, come già anticipato, unico approccio possibile e “fruttifero” all’analisi del concetto può essere considerato quello dello studioso del diritto. L’intervento del prof. Pier Giorgio Solinas ha ben messo in luce come il concetto in esame venga in rilievo, da un punto di vista antropologico, al fine della definizione di concetti quali cittadinanza, appartenenza, identità. Tale intervento ha inoltre sottolineato come i concetti di spazio, territorio e luogo non debbano essere intesi come sinonimi: il concetto di luogo, in particolare, deve essere inteso come “spazio dell’identità”, che si ricollega al precedente concetto di appartenenza. Il territorio assume, in conclusione, un ruolo dominante nella definizione dell’identità culturale di una comunità anche se in misura meno evidente rispetto al recente passato (oggi si assiste, infatti, all’affermarsi di alcuni fenomeni, quali la “multietnicità”, che hanno indubbiamente inciso su concetti quali “appartenenza” ed “identità spaziale”, riducendone la decisività).

Il territorio, dunque, deve necessariamente essere considerato come “fenomeno complesso”, avente molteplici sfaccettature. L’intervento del dottor Delrio, sindaco di Reggio Emilia, ha consentito di porre in luce le problematiche relative alla gestione del territorio, offrendo alla platea il punto di vista del soggetto chiamato all’amministrazione ed alla gestio-

ne dello stesso. Territorio come elemento di costituzione della comunità ma anche “luogo delle paure” dei soggetti che in esso vivono: e proprio la tematica della “gestione del territorio” ha consentito di gettare un primo sguardo e porre una prima riflessione sulla tematica del federalismo, tematica che costituirà l’oggetto di successivi interventi, con particolare riferimento a temi fondamentali del diritto amministrativo e del diritto pubblico quali l’efficienza delle amministrazioni (in particolare di quelle locali) ed il principio di responsabilità.

Alla tematica del federalismo, infatti, hanno dedicato il loro intervento i proff. Mario Bertolissi e Sergio Lariccia. Il primo ha analizzato la “questione federalista” da un punto di vista storico, offrendo una panoramica dell’esperienza nordamericana (con particolare riferimento al dibattito sviluppatosi in tale ordinamento in relazione alla “questione fiscale”) per poi giungere all’odierna discussione sul federalismo in Italia, ponendo l’accento sul concetto di responsabilità (strettamente legato a quello dell’inefficienza) degli amministratori (in particolare quelli locali) e sottolineando come possa risultare difficile conciliare l’esigenza di non sottrarre questi ultimi (ed in generale l’amministrazione) al proprio regime di responsabilità con quella di garantire il rispetto del principio di solidarietà, sancito dall’art. 3 della costituzione. In conclusione di relazione, il prof. Bertolissi ha posto l’accento sui rischi che potrebbero derivare da un’eccessiva valorizzazione del principio di solidarietà di cui all’art. 3 cost. o da una lettura distorta del principio sancito dall’art. 117 comma 2 lett. m (in base al quale è compito dello stato determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) che potrebbe condurre alla degenerazione dello “stato sociale” in “stato assistenziale”: è necessario porre al centro del sistema il principio di responsabilità, secondo il quale chi commette un errore ne deve rispondere, evitando che il principio di solidarietà possa diventare una sorta di “salvagente” dell’inefficienza.

La relazione del prof. Sergio Lariccia, incentrata sul rapporto tra “federalismo e costituzione”, ha analizzato il tema del decentramento da un punto di vista storico-evolutivo, partendo da un’analisi dei principali orientamenti sorti in seno all’assemblea costituente in relazione all’assetto da dare al regionalismo: un primo orientamento (c.d. regionalismo tiepido), espresso dalla corrente comunista che temeva un indebolimento dello stato; un secondo orientamento, fatto proprio dalla democrazia cristiana, molto favorevole ad un regionalismo “marcato”. Il prosieguo della relazione ha poi messo in luce gli sviluppi normativi che hanno interessato le regioni: dall’effettiva attuazione delle stesse (avvenuta a partire dall’inizio degli anni 70), passando per gli interventi normativi degli anni ’90

(con l'emanazione della legge sul procedimento amministrativo, della legge Bassanini, nonché dell'istituzione della commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da Massimo D'Alema), per giungere, infine, a quella sorta di rivoluzione copernicana costituita dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha evidenziato una notevole svolta in senso regionalista (si pensi solo alla nuova ripartizione delle competenze legislative tra stato e regioni, che ha visto queste ultime assumere la titolarità di una competenza residuale).

Il concetto di territorio, lo si è visto, può assumere, talora, un ruolo "definitorio" (per non dire "costitutivo") rispetto ad altri concetti. È il caso, come ben è stato messo in rilievo dal prof. Paolo Colombo (nella sua relazione, territorio e salute: i rifiuti), del rapporto esistente tra la nozione di "territorio" e quella di "rifiuto". Non può essere messo in dubbio, infatti, che la nozione di rifiuto "implichi", "racchiuda in se" quella di territorio (un bene è rifiuto in quanto un soggetto che lo detiene se ne sbarazza abbandonandolo sul territorio). Questo strettissimo rapporto territorio-rifiuto (all'interno del quale si inserisce, come "terzo lato" di un ipotetico triangolo, il concetto di salute) è stato preso in considerazione ed evidenziato tanto dal legislatore comunitario quanto dal legislatore nazionale. Tanto nella normativa comunitaria in tema di rifiuti quanto in quella nazionale, infatti, è dato rinvenire da un lato il ruolo centrale del territorio come elemento costitutivo della nozione di rifiuto; dall'altro le implicazioni che una corretta o scorretta "gestione dei rifiuti" possono avere sulla salute dei soggetti residenti sul territorio (e non solo!). La relazione ha poi inquadrato le tre principali modalità per affrontare il problema della gestione dei rifiuti (prevenzione-riduzione, riciclaggio, smaltimento, quest'ultima da utilizzarsi solo in via sussidiaria, vale a dire, laddove non sia possibile effettuare le altre due, portatrici di un carico di "offensività" certamente minore per il territorio e, di conseguenza, per la salute).

Non certo di secondario rilievo le problematiche concernenti la "gestione del territorio", in tutte le sue possibili declinazioni, dalla "tutela del paesaggio" alla "pianificazione" al "rapporto tra territorio e opere pubbliche". La questione della tutela del paesaggio è stata affrontata dal prof. Paolo Urbani il quale, dopo aver precisato come tale disciplina si differenzi e si discosti dalla pianificazione urbanistica (pur su quest'ultima incidendo) ha effettuato una panoramica relativa alla disciplina comunitaria e nazionale per poi analizzare la questione della definizione, da un punto di vista storico, della nozione di paesaggio (di cui ha offerto una prima bipartizione: paesaggio naturale e paesaggio artificiale) riportando il pensiero dei principali studiosi nonché i principali interventi normativi in materia. Funzione di tutela del paesaggio che viene vista nell'ottica di "conser-

vazione”, affinché il rapporto uomo-natura possa durare nel tempo: da qui la legittimazione posta in capo all’amministrazione di imporre “vincoli” al diritto di proprietà del soggetto privato. L’intervento si è chiuso con l’analisi delle competenze in materia di tutela del paesaggio (con tutte le problematiche relative all’esistenza di una pluralità di livelli di tutela: statale, regionale, locale), delle questioni relative alla “pianificazione degli interventi di tutela sul paesaggio” e del problematico coinvolgimento, in tale processo, delle popolazioni locali.

Al tema della pianificazione è stato dedicato l’intervento del prof. Pagliari per sottolineare come sia cambiato, nel tempo, il metodo di approccio del legislatore alla materia. Se la eterogenea legislazione degli anni ’40 fissava le prime regole di sfruttamento del territorio (l’ambito spaziale di riferimento era quello comunale) essa presentava tuttavia un difetto di fondo: regolava, infatti, profili diversi ed eterogenei (pianificazione urbanistica, tutela delle bellezze naturali, ecc) senza che esistessero reali raccordi tra le normative preposte alla regolazione dei singoli settori. Inoltre, il legislatore cadeva nell’errore di porre al centro della disciplina la proprietà, mentre la dimensione della pianificazione dovrebbe essere quella di garantire una tutela di interessi aventi carattere generale, prima che individuale. L’intervento si è poi addentrato in un approfondimento della questione relativa all’imposizione dei vincoli urbanistici ai singoli diritti di proprietà, per passare ad una analisi del rapporto tra territorio, ambiente e paesaggio, nonché della delicata questione del rapporto tra piano urbanistico e piani territoriali. Anche in questo ambito si è registrata un’evoluzione: dalla centralità del P.R.G. comunale si è passati alla constatazione della necessità di valutare la pianificazione in un contesto più ampio di quello offerto dal ristretto ambito territoriale comunale. In questo senso legislatore e corte costituzionale hanno affermato la centralità del ruolo della regione. Due rimangono i problemi aperti: la questione dello sviluppo sostenibile e della tutela delle situazioni giuridiche soggettive (a fronte dei vincoli e delle limitazioni imponibili dall’amministrazione).

Questioni in parte riprese dall’intervento dell’avv. Gianluigi Pellegrino, in relazione alla tematica del rapporto tra territorio ed opere pubbliche, il quale ha posto in evidenza una triplice esigenza: in primo luogo, quella di conciliare la realizzazione delle opere pubbliche con la “pianificazione” del territorio (onde evitare che una pianificazione eccessivamente dettagliata possa imbrigliare lo sviluppo delle opere pubbliche, impedendone la realizzazione); in secondo luogo, quella di garantire che l’operato dell’amministrazione sia sempre soggetto alla legge; in terzo luogo, la esigenza di valutare se la realizzazione delle opere pubbliche debba anche tener conto di interessi più complessi riconducibili all’urbanistica. La rela-

zione si è poi sviluppata nell'analisi dell'evoluzione dell'attribuzione delle competenze in tema di realizzazione delle opere pubbliche. Se, infatti, sotto il regime della legge n. 1150 del 1942 la competenza in materia di pianificazione urbanistica era distribuita tra comune e stato, con l'avvento della regionalizzazione ed il trasferimento di importanti funzioni alle regioni, tale meccanismo viene meno: si pone dunque il problema di garantire il rispetto delle competenze regionali senza però privare lo stato della potestà di realizzare opere pubbliche aventi interesse nazionale.

Nella sua relazione, intitolata "tutela del territorio nella storia amministrativa italiana", il presidente Raffaele Iannotta ha compiuto una precisa ricostruzione dell'evoluzione del concetto di proprietà e del rapporto tra lo stesso ed i principali poteri dell'amministrazione (in materia di edilizia ed urbanistica) come risultanti dai diversi interventi normativi che si sono succeduti negli anni: in primo luogo, la legge urbanistica n.1150 del 1942 (ma, prima ancora, la legge n. 2059 del 1865), che pose, tra l'altro, la disciplina dei piani regolatori generali e dei piani regolatori particolareggiati, stabilendo vincoli di zonizzazione, nonché vincoli di utilizzazione, e stabilì la disciplina della "concessione ad edificare" (oggi permesso di costruire). E ciò in stretta connessione con quanto dispone il codice civile all'art. 869 in tema di "proprietà edilizia" (*"i proprietari di immobili nei comuni dove sono formati piani regolatori devono osservare le prescrizioni dei piani stessi nelle costruzioni e nelle riedificazioni o modificazioni delle costruzioni esistenti"*).

L'intervento si è poi incentrato sull'analisi della c.d. "legge ponte" del 1967 che sancì l'obbligo per ciascun comune di dotarsi di una strumentazione urbanistica (è il consiglio comunale l'organo deputato all'adozione del P.R.G.), un obbligo stringente al punto da consentire la nomina di un *commissario ad acta* in caso di inottemperanza da parte del comune. La legge ha imposto, inoltre, il rispetto di determinati standard urbanistici (definiti da un decreto ministeriale del 1968), per la classificazione delle varie zone della città e la definizione della percentuale di territorio da destinare ad opere di urbanizzazione. In conclusione di relazione il presidente Iannotta ha compiuto una rassegna delle principali pronunce della corte costituzionale in materia di piani regolatori (e di incostituzionalità degli stessi, laddove prevedono vincoli, c.d. "di localizzazione degli impianti pubblici", che si traducono in un'espropriazione sostanziale senza prevedere un indennizzo).

Sicura attinenza con il concetto di territorio ha anche la tematica del "regime dei beni pubblici", oggetto della relazione del prof. Mauro Renna. Tale relazione ha svolto un'attenta disamina delle categorie di "beni pubblici" disciplinati dal codice civile del 1942. Da questa analisi si evince

come sia possibile individuare in prima battuta (art. 822 c.c.) una bipartizione tra “beni demaniali” e “beni del patrimonio pubblico”. All’interno di questa seconda categoria è poi possibile differenziare i beni facenti parte del “patrimonio disponibile” da quelli costituenti il “patrimonio indisponibile”. I beni demaniali sono sostanzialmente destinati ad un uso collettivo (ma non tutti), ad una “fruizione pubblica”. Diversamente, i beni costituenti il patrimonio pubblico sono tendenzialmente strumentali al soddisfacimento di interessi pubblici. Esistono differenze di regime tra le due categorie di beni. All’inalienabilità dei beni demaniali (salvo norme speciali in deroga) si contrappone l’alienabilità dei beni del patrimonio indisponibile (purchè sia garantita la “destinazione a fini pubblici”). In relazione ai beni demaniali, poi, la pubblica amministrazione può esercitare la c.d. “autotutela esecutoria”, mentre non è dato rinvenire in capo alla p.a. alcun potere analogo in relazione ai beni del patrimonio indisponibile.

La relazione si è poi sviluppata nella direzione di dimostrare come il regime della proprietà pubblica si sia, gradualmente, avvicinato a quello della proprietà privata. Del resto, la necessità di un alleggerimento dei vincoli per quanto concerneva la proprietà pubblica aveva cominciato a farsi sentire a fronte della constatazione dell’esistenza di beni pubblici i quali, a causa del regime contrassegnato da eccessiva rigidità cui erano sottoposti, non erano più in grado di garantire un efficace fruizione da parte della collettività (né una efficace redditività). Negli anni ’90 si apre dunque la grande stagione delle privatizzazioni e, di conseguenza, muta il ruolo assunto dal potere pubblico: per alcune tipologie di beni, la pubblica amministrazione può divenire soggetto regolatore, onde evitare distorsioni e degenerazioni in senso monopolistico.

La relazione del prof. Mario Midiri ha analizzato il rapporto tra territorio ed autonomie locali sotto un triplice punto di osservazione: da un lato, dal punto di vista del rapporto esistente tra il territorio, le risorse ed il ruolo degli enti locali esponenziali di comunità territoriali; in secondo luogo, dal punto di vista della capacità degli enti locali (in particolare comunali) di fornire risposte alle esigenze del territorio e delle comunità in esso residenti (si è posto l’accento su quanto prescritto dall’art. 118 cost. in merito alla valorizzazione delle funzioni comunali, nonché ai limiti che i comuni incontrano nell’esercizio delle stesse, limiti costituiti principalmente dalla dispersione territoriale e dal *deficit* di rappresentatività in sede parlamentare); in terzo luogo, dal punto di vista delle prospettive istituzionali. La relazione si è conclusa con un’analisi dei principi posti dalla legge delega n. 42 del 2009 (c.d. legge sul “federalismo fiscale”) tra i quali spiccano, per importanza, la necessità del superamento del criterio della “spesa storica” e l’affermazione del principio di responsabilità degli amministratori

(la legge delega stabilisce, tra le altre cose, che il governo possa prevedere per gli amministratori inefficienti specifiche cause di ineleggibilità, nell'ottica di "punire la cattiva politica").

Nella relazione dell'avv. Guglielmo Saporito il territorio è stato visto come "oggetto di scambio" ed è stato posto l'accento, nel quadro dei rapporti tra privato ed amministrazione in tema di disciplina urbanistica, sugli "accordi" che possono essere stretti tra amministrazione e soggetti privati: accordi che si inseriscono in una modalità di rapporti cittadini-p.a. sempre più orientata ad un'ottica di "consensualità".

Sempre in questa ottica, la relazione del prof. Fabrizio Figorilli (che si innesta sullo sfondo della tematica relativa al delicato bilanciamento tra esigenze di pianificazione del territorio e tutela delle situazioni giuridiche soggettive) si è incentrata sull'analisi dei c.d. "diritti edificatori", vale a dire di una categoria dai confini labili e poco definiti ma in relazione alla quale risulta evidente l'intento di incentivare la collaborazione tra amministrazione e soggetti privati (non risulta estranea a questa categoria anche una funzione di carattere "premiale") nel solco di un modo di concepire la regolazione urbanistica non più in senso prevalentemente autoritativo (l'amministrazione, pagando, dispone del diritto del privato a suo piacimento), bensì "consensuale" (si cercano soluzioni alternative all'espropriazione, soluzioni che tutelino maggiormente il privato e incidano il meno possibile sulle casse comunali). Un esempio concreto di questo nuovo modo di operare è dato da quanto realizzato dal comune di Reggio Emilia, con la creazione delle c.d. "aree di decollo" (invece di procedere all'espropriazione, operazione che comporta un esborso a carico delle casse comunali, l'amministrazione provvede a "far decollare" il diritto edificatorio da un'area che intende liberare per farlo poi "atterrare" in un'altra area). La relazione si è chiusa con alcune riflessioni relative all'applicabilità alla materia in esame della legge *antitrust*.

Come si è visto, quella relativa al territorio risulta essere una tematica assai complessa in relazione alla quale vengono in rilievo numerosi ed eterogenei profili legati ad istituti e problematiche afferenti a diversi rami del diritto (e non solo!). È quanto è stato sottolineato dal prof. Vittorio Gasparini Casari in sede di relazione conclusiva al convegno, un intervento che ha messo in luce i punti nodali delle relazioni degli studiosi che si sono succeduti nel corso delle due giornate, secondo un approccio al tema che potremmo definire "dinamico", sottolineando come non risulti possibile inquadrare correttamente il concetto di territorio e le problematiche ad esso connesse senza tenere in considerazione "i cambiamenti" che tale concetto ha subito nel corso degli anni. La relazione ha dedicato una particolare attenzione alla descrizione del difficile rapporto tra le "classiche"

nozioni di territorio e sovranità e l'emergere di fenomeni propri della società moderno-contemporanea, quali l'affermarsi di organizzazioni internazionali (o sovranazionali) e l'erompere del fenomeno della globalizzazione, fenomeni che hanno progressivamente eroso gli antichi confini della sovranità. Un cambiamento che pone l'esigenza di ripensare ed aggiornare molti degli istituti propri del diritto amministrativo anche in relazione al progressivo affermarsi del primato dell'Unione europea e del suo ordinamento nei confronti dell'ordinamento degli stati membri.

Riassunto di articoli, studi e rassegne (abstracts)

FABRIZIO FRACCHIA

LA TUTELA DELL'AMBIENTE COME
DOVERE DI SOLIDARIETÀ

The work, starting from the notion of duty, carries out an analysis of the themes of the future generations and environmental protection, identifying solidarity with future generations as the ultimate goal of the legislation on environmental protection.

The research then goes on to consider more specific issues, such as the discipline laid out by the Bill of Law No. 152/2006, which introduces the concept of sustainable development and the issue of sharing out legislative powers.

(Contents of the paper read in Padua as part of the Convention on "Territorial Protection and Environmental Taxation" - 27th March 2009).

VITTORIO ITALIA

RELATIONSHIPS BETWEEN POLITICS AND
ADMINISTRATION IN LOCAL ADMINISTRATIONS

In the field of local administration, a relationship between politics and the administration based on the distinction between leadership and management is feasible only if there is a clear separation between the bodies that perform leadership functions and those that perform management ones.

In the light of the reflections made by the Author, it emerges that currently, especially with regard to smaller local authorities, overlapping between the roles of various administrative organs makes it impossible to apply these theorems to the administrative geometry.

In order to avoid this overlapping, the management responsibilities currently attributed to the mayor should be entirely transferred to the managerial level, along with the residual responsibilities of the council (as set out, for example, in paragraph 48 of the *testo unico*).

The correct functioning of the local administration mechanism does not allow for grey areas in the distribution of responsibility, and the dis-

inction between leadership and management must be modulated and differentiated when applied to small local authorities.

The Author hopes that an adequate solution may be found to these problems in the new "*codice delle autonomie*" (code of autonomies), which has long been talked about.

FABIO MERUSI

MUSEUMS AND THE CONSTITUTION

What is the legal nature of museums? Does a constitutional framework exist for museums?

The paper sets out to answer these questions, prompted by a number of recent events relating to the development of two large museum projects and by proposals put forward during the drawing up of a reform bill regarding state-owned assets. The analysis takes as its starting point the constitutional provisions pertinent to the matter in question, that is to say, art. 9 (according to which "The Republic promotes the development of culture ... Protection of the landscape and historical and artistic heritage of the Nation") and art. 117 (which assigns exclusive legislative authority to the state with regards to the "safeguarding ... of cultural assets" and the "development of cultural assets" to concurrent legislation).

The paper, moreover, identifies a potential contrast between these provisions and the need for their adaptation with regards to relative legislative and administrative responsibility, emphasising in particular the reference to the "Nation" contained in art. 9 of the constitution.

ARISTIDE POLICE

MANAGERIAL ROLES, THE DISPUTES OF POMPONAZZI AND THE GUARANTEES OF PUBLIC LAW

The Author deals with the theme of how managerial roles are conferred, highlighting from several points of view the inadequacy of the prevalent jurisprudential approach, according to which the way this is done should be considered to all effects as an act of a private nature, with all the relative consequences of both a procedural and jurisdictional order.

To be precise, besides a series of critical considerations made regarding the orientations provided on this issue, the Author notes how in this

way, the need for the protection of public interests with regard to the conferral of public managerial roles is not satisfied, thus hindering the calls for responsible behaviour made by the competent organs in the act of such roles being conferred.

In conclusion, after having exposed a number of considerations of a jurisdictional nature, the Author notes how the acts in question are to be considered, to all purposes, of an administrative nature.

VITTORIO GASPARINI CASARI

“PUBLIC MANAGEMENT IN RELATIONS BETWEEN
POLITICS AND PUBLIC ADMINISTRATION”
(in the light of the so-called “Brunetta reform”)

The paper makes a comparison between the so-called management responsibility model, introduced through legislative decree 29/1993, with the previously effective model of ministerial responsibility (currently adopted in most European countries), highlighting both the common and contrasting characteristics and aims (as well as the defects) of the two models.

It then examines the implications of the recent reforms introduced by the Minister of Public Administration, Renato Brunetta (i.e. Act No. 15/2009 issued by the government under parliamentary delegation and the relative implementation decree, approved through legislative decree 150/2009) on the management responsibility model (which is reaffirmed, constituting the basic principle of separation between functions of a political-administrative nature and those of a managerial nature) and, more in general, on the regulation of public employment.

GIORGIO PAGLIARI

URBAN PLAN AND PRESERVATION OF THE LANDSCAPE:
THE LANDSCAPE PROJECT

The contribution deals with the amendment of the so-called Urbani Code by means of legislative decree No. 63/2008.

It starts from the definition of “landscape”, illustrating the connections between “landscape”, “environment” and “territory” in light of the evolutions in national and EU law.

The work thus analyses the relation between urban planning and preservation of the landscape, pointing out that the legislative intervention in 2008 produced a loss of centrality of the former, the centralisation of planning functions at a state and regional level and the reversal of hierarchy between urban planning and preservation of the landscape, having as an outcome the supremacy of the latter.

ALFREDO MARRA

TURNING UNIVERSITIES INTO FOUNDATIONS?
REFLECTIONS ABOUT ART. 16TH OF THE DECREE
LAW N. 112/2008

The Art. 16th of the Decree law 25 June 2008 n. 112 (converted in law on the 6th august of the 2008 n. 133) gives to the Universities the power to turn into foundation of private law. The aim of the paper is, first of all, to verify if the organizational model of the private foundations is consistent with the functions that our legal system gave to the Universities; then to consider which are the purposes of the lawmaker, and finally, to understand if the organizational model of the private foundations as it is disciplined in the art. 16 really answers those purposes.

Verified that the Constitution does not impose a public monopoly of the higher education – neither a state-owned one – the choice about the diversification of the organizational models of the institutions giving the public university services is left to the own discretion of the lawmaker. This could permit a reversal of the current trend, characterised by uniformity and homologation between public and private universities.

Once admitted the possibility that in the university sector operate subjects as the foundations, characterized by private nature, it will be clarified the aim of the privatisation. Looking at the disposition of the law, it seems quite clear that the main goal of the transformation is to face the cut in public funding through the recourse to an hypothetical private funding.

The analysis of the contents of the Art. 16 shows firstly that the move of the lawmaker can not be considered at all as a privatization – rather the creation of a new public body with a associative endowment fund –, but also it underlines the contradictions about the juridical regulation of the university foundations.

FRANCESCA MARTINI

OPEN SOURCE: THE PUBLIC ADMINISTRATION AND THE OPEN MARKET

Over the last few years, the Open Source development and distribution model has become widely adopted within the software market. Open Source is a new sales model based on the absence of copyright on software, where the author of the software makes the source code available, by giving the users the freedom to share, study and modify it.

What is the stance of Public Administrations in the software industry, and how does it cope with the software procurement process? The role of the Public Administration is particularly delicate as it buys software on the open market, but at the same time it is also able to license software packages, and by so doing it dictates the rules for its reuse.

This paper reports on a study of EU, regional and national rules aimed at defining the public interest in choosing software for Public Administrations. It also analyses those few sentences passed by the Italian Constitutional Court and the administrative judge in which the issue of software procurement for Public Administrations is linked to that of the public interest in maintaining open market competition.

ATTILIO MIGLIO

AN OPEN MARKET FOR AVIATION

A single treaty between and within the EU and the US on a reciprocal basis, instead of 21 different agreements, a business for 50 millions of passengers, 15 billion EUR consumer benefits, an international system based on competition between airlines, a minimum of regulation and government intervention

Topics Ownership and control of airlines: (US) Guarantees concerning permissible percentage ownership by EU nationals. (EU) Right to limit US investments in EU airlines reciprocally to 25% voting equity. Security Commitment and cooperation to work towards compatible practices and minimizing regulatory divergence, US will consider security measures applied in EU when adopting security measures for entry into US territory, recognition of the development of safety responsibilities in the EU. Government subsidies and support They may affect fair and equal opportunity of airlines to compete. Environment technical cooperation to re-

duce air transport emissions and fuel efficiency. Second Stage Negotiations facilitating foreign investments, further liberalization and access to Fly America, wet leasing.

ASSUNTA NOCERINO - VINCENZO SATTA

THE GOVERNANCE OF CULTURAL GOODS BETWEEN
UNITY AND PLURALITY.

The essay analyses the governance of cultural goods in Italy, pointing out some problems and criticalities, most of all speaking about the joint between central government and regions. Has been analysed the organization of the ministry of cultural goods and activities, to highlight that all its offices do not have well defined functions and competences. Looking into all the rules and laws about this matter, it's possible to infer that is in action an attempt to centralize power transferring many functions to state board, but this trend is not in line with the Italian Constitution, because it establishes some particular competences of the regional governments. Looking in front of this situation, the Authors propose that the cooperation between different levels of government would regulate the cultural goods legal system, of course not without finding for each of those levels offices that are able to exercise precise functions.

VALENTINA ANTONELLI

REVIEW OF JURISPRUDENCE AND COMMUNITY LAW
WITH REGARD TO PUBLIC SERVICE COMPANIES:
IN HOUSE PROVISION AND MIXED
(PUBLIC-PRIVATE) COMPANIES

An analysis of the past rulings reviewed underlines the objective difficulty in the interpretative work of Community and national judges in establishing the exact nature of the institution of *in-house provision* and mixed companies; the resulting general picture is far from transparent.

Furthermore, an examination of the various rulings of the Court of Justice made after the historic Teckal sentence of 18th November 1999 gave rise to a precarious definition of the nature of the *in-house provision* and mixed company phenomenon.

The fragile nature of the principles gradually developed by Community and national jurisprudence has also had repercussions on the reg-

ulation, and in general, on the process of legislative harmonisation of the member states.

Recent differences in legislative provisions in fact underline the difficulties encountered by the legislator in defining the parameters of a sector still characterised by the overlapping of interests of various natures, including economic, political and social factors.

MARIO MIDIRI

THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICS AND ADMINISTRATION IN CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE

The paper retraces significant aspects of constitutional court jurisprudence regarding various matters pertaining to the theme in question, making particular reference to the efforts of the court to guarantee a certain consistency between different rulings. Substantial discontinuity is noted, however, in particular on the question of admissibility, as well as of the limits and conditions of the spoils systems; for example between sentence no. 233/2006 and subsequent jurisprudence. In the first case, in fact, the prevailing point of view was cohesion between political bodies and administrative management, while in subsequent sentences the emphasis was on the need to ensure regularity and continuity in administrative actions, also in the event of changes to political bodies.

Finally, the innovations introduced by the so-called Brunetta reform (law no. 15 and legislative decree no.150 of 2009) are considered, also in the light of implications for constitutional jurisprudence.

Note sui collaboratori del presente fascicolo

VALENTINA ANTONELLI, *Dottoranda di ricerca in diritto pubblico nell'università degli studi di Pavia.*

FABRIZIO FRACCHIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi "L. Bocconi" di Milano.*

VITTORIO GASPARINI CASARI, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi di Modena e Reggio Emilia.*

VITTORIO ITALIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi di Milano.*

ALFREDO MARRA, *Ricercatore confermato nell'università degli studi "Bicocca" di Milano.*

FRANCESCA MARTINI, *Professore a contratto nell'università degli studi di Pisa.*

FABIO MERUSI, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi di Pisa.*

MARIO MIDIRI, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'università degli studi di Modena e Reggio Emilia.*

ATTILIO MIGLIO, *Cultore di diritto dell'Unione europea nell'università degli studi di Torino.*

FRANCESCO NICOLETTI, *Dottore di ricerca in diritto pubblico nell'università degli studi di Pavia.*

ASSUNTA NOCERINO, *Ricercatrice di diritto costituzionale nell'università degli studi "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano.*

GIORGIO PAGLIARI, *Professore associato di diritto urbanistico nell'università degli studi di Parma.*

ARISTIDE POLICE, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi "Tor Vergata" di Roma.*

GIOVANNI REGGIANI, *Dottorando di ricerca in diritto pubblico nell'università degli studi di Pavia.*

ROBERTO RIVELLO, *Docente di organizzazione internazionale nell'università degli studi di Torino. Magistrato*

VINCENZO SATTA, *Ricercatore di diritto costituzionale nell'Università degli studi "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano.*