

Vincenzo Cerulli Irelli

CORSO
DI
DIRITTO AMMINISTRATIVO

Restampa aggiornata al 31 dicembre 2001



G. Giappichelli Editore - Torino

~~Solo l'attuazione del processo di delega nella sua completezza, e l'approvazione di altri importanti provvedimenti all'esame delle Camere, a cominciare dalla stessa revisione costituzionale fino alla riforma del processo amministrativo, potranno dare luogo a quella profonda trasformazione della materia cui accennavo, presentando la seconda edizione.~~

~~In questo momento, il guado è appena iniziato e ancora non si scorge la sponda cui approdare.~~

~~Roma, 25 ottobre 1997~~

«Un governo che tratti i contribuenti come clienti e i dollari provenienti dalle imposte con rispetto per il sacrificio col quale sono stati guadagnati».

(AL GORE, in *Report of the National Performance Review*, 1993)

A distanza di cinque anni dalla pubblicazione del Corso, esce questa terza edizione interamente rivista, e aggiornata al novembre 1999; con l'aiuto determinante dei miei collaboratori di allora, sempre più attivi; e di Alessia Montani, di Marco Di Lullo, di Valentina Ottaviani; e con il contributo particolare di Carlo Frati, dell'Ufficio studi della Camera dei deputati.

Le novità legislative sono state molte in questo periodo, e consistenti, com'è noto; e nell'ultimo anno, la stessa elaborazione giurisprudenziale della materia si è impennata in ardite svolte. Il diritto amministrativo tradizionale, appare sempre più come una camicia di forza, della quale l'ordinamento cerca di liberarsi.

Tutto è in movimento, e il povero interprete si trova sempre più in difficoltà; anche perché una serie di principi e di istituti del sistema tradizionale restano in vita, a volte in contrasto con i principi e gli istituti che vengono introdotti, che devono tuttavia convivere con quelli, nella logica dell'ordinamento.

Il fallimento della riforma costituzionale complessiva, avviata con la legge cost. n. 1/97, non ha consentito di giungere, almeno in questa legislatura, a quella svolta chiara e definitiva, verso un altro sistema di principi e di regole dell'amministrazione pubblica, sia sul versante sostanziale che su quello della tutela. Ma il sistema, che resta ancorato, in notevole misura, ai principi tradizionali, è tuttavia avviato alla invenzione di un nuovo diritto amministrativo.

Verso un diritto amministrativo più flessibile

Il sistema delle fonti del diritto amministrativo – come disciplina giuridica delle organizzazioni pubbliche e come disciplina giuridica dell'azione amministrativa – si è rapidamente trasformato, con qualche forzatura costituzionale, invero, passando da un sistema a netta prevalenza legislativa, ad un sistema tendenzialmente a prevalenza regolamentare.

Sul versante dell'organizzazione, l'art. 13 della legge n. 59/97, e l'applicazione che ne è stata fatta, particolarmente con i dd.l.vi n. 300 e n. 303 del 1999 (sugli apparati di governo) riserva alla legge soltanto l'individuazione delle strutture di vertice dell'amministrazione: il numero e le missioni fondamentali dei ministeri e delle agenzie, il rispettivo modello organizzativo, il numero (massimo) degli uffici generali nei quali quelle organizzazioni sono articolate, con l'indicazione delle aree di competenza. Tutta l'organizzazione interna, e la stessa individuazione degli uffici dirigenziali titolari di poteri amministrativi e perciò competenti all'emanazione di atti produttivi di effetti verso l'esterno, è affidata alla fonte regolamentare, e in qualche caso ad atti amministrativi di carattere non regolamentare.

Ciò dovrà probabilmente tradursi in una revisione della tradizionale figura del vizio di incompetenza (come violazione delle norme che distribuiscono i poteri nell'ambito di una organizzazione) e che presuppone la previsione legislativa dell'ordine delle competenze. Il ritrarsi della fonte legislativa al livello dell'individuazione delle organizzazioni in quanto tali, e delle loro attribuzioni generali, porta a configurare, come vizio formalmente rilevante, esclusivamente la violazione di tali norme, restando la distribuzione del potere all'interno di ciascuna organizzazione, un fatto di rilievo esclusivamente interno, e perciò non incidente nei rapporti con i terzi (così come avviene nell'azione giuridica delle persone giuridiche private).

Sul versante dell'attività, le varie leggi di delegificazione e semplificazione procedimentale, che si sono succedute in questi anni (dalla legge n. 537/93 alla legge n. 50/99) hanno assegnato alla fonte regolamentare, non solo la disciplina sostanziale di alcune centinaia di procedimenti amministrativi (solo in parte emanata, tuttavia) già disciplinati con legge, ma anche la capacità di abrogare le singole norme di legge, sostituite dalla disciplina regolamentare (con una innovazione estremamente significativa, sul piano della teoria delle fonti, rispetto all'originario modello dei regolamenti di delegificazione di cui all'art. 17, legge n. 400/88).

Ci stiamo avvicinando ad un sistema di tipo francese, senza tuttavia essere passati per una modificazione costituzionale che riservi alla potestà normativa del Governo, salvi i grandi e generali principi, la disciplina dell'amministrazione.

La titolarità dei poteri amministrativi nell'ambito delle organizzazioni pubbliche, è stata totalmente ridislocata secondo il principio c.d. della separa-

zione tra politica e amministrazione: che viene introdotto con il d.l.vo n. 29/93, ma si perfeziona, nella sua applicazione piena, estesa agli enti locali, con la legge n. 127/97. Gli organi con capacità "esterna", nell'ambito delle diverse organizzazioni, prima precisamente individuati dalla legge, in quelli di vertice, per regola a titolarità politica (con l'eccezione dell'amministrazione periferica dello Stato), il ministro, il sindaco, la giunta municipale, ecc., si sfrangiano, sino a identificarsi con tutti gli uffici dirigenziali nell'ambito di ciascuna organizzazione, e anche con uffici professionali non dirigenziali (negli enti locali, in mancanza dei primi), con competenze differenziate a seconda delle scelte organizzative (con i riflessi, sopra indicati, in ordine al vizio di incompetenza).

Gli organi a titolarità politica provvedono alle attività di regolamentazione, di direzione, programmazione, controllo; ma non all'amministrazione attiva, a carattere puntuale, affidata viceversa alla responsabilità propria degli uffici professionali. In contrappeso, la titolarità di questi ultimi diviene meno stabile, e si connette sempre più strettamente alla sussistenza del rapporto di fiducia con i titolari degli organi politici. Questi sono per definizione transeunti, e tali tendono a diventare anche i titolari degli uffici professionali: incarichi a termine, contratti di diritto privato, nomina fiduciaria, possibilità di revoca, ecc.; per alcuni uffici professionali di altissimo rilievo, la previsione, senz'altro, della decadenza automatica dall'ufficio, al momento in cui cessa la titolarità dell'organo politico di riferimento (art. 19, 8° co., d.l.vo n. 29/93). Norme criticate da più parti, invero, con lo sguardo rivolto all'esigenza di tutelare l'imparzialità dell'amministrazione; in qualche aspetto forse eccessive, ma necessarie ad assicurare all'organo politico, responsabile verso gli elettori dell'attuazione di un certo programma, il controllo complessivo dell'andamento dell'amministrazione, una volta perduta la diretta responsabilità dei singoli provvedimenti.

Verso un nuovo assetto del governo territoriale

L'assetto del governo territoriale (la Repubblica che "si riparte in regioni, province e comuni", "riconosce e promuove le autonomie locali", pur restando "una e indivisibile") va evolvendo verso forme di accentuato regionalismo. Qualcuno preferisce, in senso chiaramente enfatico e non tecnico, parlare di "federalismo", per indicare questo processo inteso alla costruzione di un sistema fortemente autonomistico. La riforma della parte II, titolo V, della Costituzione, è giunta in porto, proprio in questi giorni (la relativa legge cost. è in corso di pubblicazione) limitatamente alle norme sulla potestà statutaria delle regioni e sulla forma di governo regionale (norme tuttavia assai significative nella prospettiva del rafforzamento dell'autonomia regionale); mentre per la restante parte del titolo V, il testo di riforma è ancora all'esame del

Parlamento (A.C. 4462-A). Ma il processo è avviato, e non sembra arrestabile, anche se gli esiti non sono ancora prevedibili.

Ma sul versante della legislazione ordinaria, il processo avviato dalla legge n. 59/97 di trasferimento alle regioni e ai poteri locali, di ampi settori di amministrazione, anche nell'ambito delle materie di attribuzione legislativa statale (sovvertendo il principio del "parallelismo" di cui all'art. 118) è in corso di attuazione: una volta definito l'ambito delle rispettive attribuzioni, dello Stato, e del governo regionale e locale, con il d.l.vo n. 112/98 ed emanate le leggi regionali applicative (con la distribuzione subregionale delle competenze), si è in attesa dell'individuazione delle risorse, finanziarie ed umane, da trasferire nei diversi settori di amministrazione coinvolti.

Il processo dovrà essere compiuto con il 1° gennaio 2001.

Nel frattempo, rilevanti sono state le innovazioni sul versante della finanza regionale e locale, passata da un assetto quasi totalmente fondato sui trasferimenti statali (in evidente contrasto con l'art. 119), a un assetto ormai caratterizzato da una prevalenza di mezzi propri, fiscali e non, nell'ambito della gestione finanziaria degli enti locali. Il fenomeno è veramente consistente nella finanza comunale (l'ammontare di mezzi propri, nella gestione finanziaria dei comuni, è dell'ordine del 70%); appare rilevante anche nella finanza regionale (nella quale l'ammontare di mezzi propri si aggira sul 50%); ed emerge anche nella, troppo esigua, finanza provinciale. Ed è destinato in tempi brevi ad una ulteriore, e decisiva, accentuazione, con l'attuazione della legge delega sul c.d. federalismo fiscale (legge n. 133/99, art. 10), che tende alla soppressione dei trasferimenti e alla loro sostituzione con partecipazioni al gettito di tributi erariali, e tributi propri.

L'obiettivo è non solo quello di condurre la maggior parte dei mezzi finanziari necessari al governo regionale e locale, alla provenienza diretta (perciò identificabile e controllabile) dalle comunità amministrate da ciascun ente di governo; ma anche quello di lasciare agli organi di governo regionali e locali, la piena responsabilità circa la destinazione dei mezzi finanziari provenienti dalla rispettiva comunità, senza vincoli imposti dallo Stato.

Piena responsabilità delle scelte, sia in ordine ai mezzi prelevati, sia in ordine alla destinazione di essi.

Verso la "privatizzazione" del diritto dell'amministrazione

È in atto un vistoso processo di "arretramento" del diritto amministrativo, come disciplina generale, e tipica, delle pubbliche Amministrazioni, sia nella loro organizzazione che nei rapporti con i terzi, i cittadini.

Sul versante dell'organizzazione, la trasformazione di enti pubblici in persone giuridiche di diritto privato è fenomeno diffuso, che ha di recente investito molteplici enti operanti nel settore dei beni culturali e dello spettacolo, enti di prestazio-

ne economica e sociale, le c.d. Fondazioni bancarie, e così via: trasformazione, che spesso lascia intatta la struttura patrimoniale dell'ente e anche la sua dipendenza dallo Stato (mezzi finanziari, nomina degli organi, ecc.), ma che tuttavia produce la dislocazione dell'attività dell'ente sotto la disciplina privatistica.

Mentre il modello organizzativo tradizionale dell'impresa pubblica, nelle due forme tipiche dell'ente pubblico economico e della società a partecipazione statale (pubblica) è in via di superamento. L'ente pubblico economico ormai è un modello recessivo: quei pochi che restano sono a loro volta destinati alla trasformazione in società commerciale. Questa diviene la forma organizzativa tendenzialmente unica dell'impresa, pubblica o privata che sia quanto al suo capitale. Ma la stessa detenzione pubblica del capitale, di s.p.a. esercenti imprese, è destinata progressivamente a scomparire, ad essere collocata sul mercato, "privatizzata". A partire dal 1991 (d.l. n. 386/91, conv. in legge n. 35/92), passando per la trasformazione in s.p.a. dei più grandi enti pubblici economici disposta direttamente con legge (d.l. n. 333/92, conv. in legge n. 359/92) sino alle disposizioni sulle modalità tecniche delle "dismissioni" (dirett. CIPE, 30.12.1992; d.l. n. 332/94, conv. in legge n. 474/94), in piena attuazione proprio in questi ultimi mesi, lo Stato esce rapidamente dal settore dell'impresa.

La nozione stessa di impresa pubblica, in una prospettiva di più lungo periodo, è destinata a scomparire, quasi in un simbolico ritorno all'antico ordinamento, nel quale agli enti pubblici, com'è noto, era fatto divieto di "acquistare la qualità di commerciante" (art. 7, cod. com.) e perciò di esercitare, come si direbbe oggi, attività imprenditoriali.

Il personale pubblico il cui rapporto di lavoro era stato da noi assoggettato, sia sul piano sostanziale che sul piano della tutela, al regime del diritto amministrativo (c.d. rapporto di pubblico impiego), è stato riportato, pur con molte deroghe ed eccezioni, al regime civilistico del contratto (collettivo e individuale) e alla tutela del giudice comune. Questo è molto significativo, e in qualche modo emblematico del processo in corso. Nella generalizzata pubblicizzazione del rapporto di pubblico impiego, compiutasi ai primi del secolo soprattutto per opera della giurisprudenza (che di fronte al problema "di definire che cosa fossero gli atti con cui le pubbliche amministrazioni provvedevano all'amministrazione del personale" scelse la via più semplice e più breve, e li considerò tutti atti amministrativi [Giannini]), tecnicamente non necessaria, visto che il rapporto di lavoro del dipendente pubblico in nulla differisce dal rapporto di lavoro privato, si poteva vedere la manifestazione più evidente di quel processo panpubblicistico caratteristico della fase di costruzione del nostro sistema "a diritto amministrativo" (il régime administratif dei francesi, con qualche differenza, com'è noto). In esso, tutta l'amministrazione, sia nei suoi aspetti organizzativi che operativi, viene regolato dal diritto pubblico, salve espresse e marginali eccezioni, anche laddove questo (come nei rapporti di lavoro appunto) non è reso necessario da esigenze di carattere tecnico.

Verso un diritto amministrativo "paritario"

L'azione amministrativa (come quella intesa alla cura concreta di interessi pubblici) è ancora fondamentalmente retta da norme di diritto pubblico. L'esercizio del potere resta il modulo tipico di questa azione. Anche l'area del contratto, che è estesissima, è intrisa dell'esercizio di poteri (la deliberazione di contrattare, la scelta del contraente, ecc.) e in larga misura soggetta al sindacato del giudice amministrativo. E la norma manifesto, contenuta nel testo di riforma della Costituzione presentato dalla Commissione Bicamerale (legge cost. n. 1/97), secondo la quale le pubbliche Amministrazioni "salvi i casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico, agiscono in base alle norme di diritto privato" (art. 106), non ha raggiunto, come si sa, il voto parlamentare.

È certo però che l'idea sottesa in questa proposta, che il diritto amministrativo non debba più essere il diritto comune, tipico, dell'operare delle pubbliche amministrazioni, come insegnavano i vecchi maestri della nostra disciplina, ma una delle discipline utilizzabili, laddove necessario, acquista corpo, e alla fine è destinata a prevalere. Il diritto amministrativo diventa uno strumentario tecnico, che in determinati casi è necessario, e la legge ne prevede l'utilizzo (anche da parte di soggetti privati, se operanti nell'ambito di programmi di azione di rilievo pubblico: Cons. St., V, n. 295/99), assoggettandone la tutela al sindacato "specializzato" del giudice amministrativo; in altri casi non è necessario, e allora tranquillamente si può agire secondo i moduli privatistici, più elastici nella loro formazione, più duri nella loro resistenza a modificazioni successive.

Mentre l'area delle posizioni di privilegio dell'Amministrazione nei rapporti di diritto comune con soggetti terzi, è destinata progressivamente a cadere (in ciò, compendosi, con oltre un secolo di ritardo, la costruzione dello Stato di diritto). Su questo versante, è molto significativa la recente decisione della Suprema corte (S.U., n. 500/99) che ha fatto giustizia della antica convinzione ideologica circa la non risarcibilità degli interessi legittimi. L'amministrazione che agisce injure, produce un danno a soggetti terzi nell'ambito di loro interessi protetti dall'ordinamento (abbiano o meno, la consistenza di diritti soggettivi) è soggetta alla legge comune della responsabilità aquiliana (art. 2043 c.c.): sempre che essa abbia agito (attraverso i suoi agenti) con dolo o colpa, che sussista un nesso di causalità tra l'azione e il danno prodotto, ecc. E la relativa azione risarcitoria può essere proposta davanti al giudice civile, senza necessità del previo annullamento dell'atto amministrativo nel quale l'azione dannosa si sia in ipotesi concretizzata (con un simbolico ritorno all'originaria impostazione della legge del 1865).

Mentre in una serie di materie amministrative affidate alla giurisdizione "esclusiva" del giudice amministrativo (d.l.vo n. 80/98) la relativa tutela risarcitoria è senz'altro ricondotta alla cognizione di quest'ultimo.

Il convergente effetto di queste due importantissime innovazioni ordinarie (l'una di fonte giurisprudenziale, l'altra di fonte legislativa) è dirompente sul nostro sistema di tutela (di "giustizia" amministrativa) che perde alcune delle sue caratteristiche storiche di arretratezza; e si allinea, sia in punto di generalità della tutela aquiliana, sia in punto di accesso diretto, per il cittadino danneggiato, a detta tutela senza bisogno del previo esperimento del giudizio di annullamento, ai sistemi più avanzati e alle direttive europee (dirett. 89/665/CEE del 21.12.1989, in una prima fase applicata in modo distorto).

Verso un'amministrazione di risultati

Si è avviato, prima attraverso interventi di contorno, poi sempre più chiaramente, il difficile cammino da una amministrazione formale, valutata fondamentalmente su parametri di mera legalità (legittimità) verso un'amministrazione, come si dice, di risultati; che cioè viene valutata per ciò che produce in termini di soddisfazione degli interessi e dei bisogni dei cittadini, delle famiglie, delle imprese, insomma della società amministrata, al cui servizio è chiamata ad operare.

Questa nuova prospettiva che si apre nella nostra concezione dell'amministrazione, è destinata invero a cambiare quasi tutto del nostro sistema tradizionale. Ma per ora si tratta solo di una prospettiva, nella quale hanno trovato posto alcune modificazioni legislative, non marginali invero.

A partire dai primi anni novanta, il sistema generalizzato dei controlli preventivi di legittimità sugli atti dello Stato delle regioni e dei poteri locali, è stato fortemente ridimensionato. Gli atti dello Stato sottoposti a questo tipo di controlli, affidati alla Corte dei conti, si sono ridotti (pur con qualche contraddizione nella legge n. 20/94) ai grandi atti di governo, come del resto la stessa Costituzione (art. 100) prevede (restando inattuata sul punto, sino all'emanazione di detta legge), quelli normativi, generali, di programmazione, ecc. E gli atti delle regioni e dei poteri locali che restano soggetti all'inaffidabile sistema dei controlli preventivi di legittimità affidati alle commissioni e ai comitati di controllo (previsti anch'essi in Costituzione), dopo le ultime leggi (n. 127/97) si sono ridotti a quelli di bilancio e pochi altri.

La proposta di riforma costituzionale all'esame del Parlamento (A.C. 4462-A) addirittura prevede la soppressione del sistema stesso dei controlli preventivi di legittimità e dei relativi organi, a livello regionale e locale.

Contestualmente emerge l'istituto del controllo di gestione, deputato alla valutazione dei risultati dell'azione amministrativa complessivamente intesa, con riferimento a determinate politiche pubbliche e non ai singoli atti, e con riferimento al funzionamento complessivo di ciascuna organizzazione, in termini di capacità di produrre i risultati che le sono assegnati; con oggetto "non già i singoli atti ammi-

nistrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento", e secondo criteri connessi non già "a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento" (Corte cost. n. 29/95).

Efficacia (come capacità di una singola azione od operazione amministrativa di raggiungere il risultato pratico prestabilito) ed efficienza (come attitudine di una organizzazione a svolgere adeguatamente i suoi compiti nel modo più adeguato, con riferimento alle esigenze complessive dell'utenza) divengono (già a partire dalla legge n. 241/90 sino al recentissimo d.l.vo n. 296/99 sui controlli interni) le nozioni fondamentali cui fare riferimento nella valutazione dell'amministrazione; e tendono a prendere il posto della legalità e della regolarità formale (che tuttavia rimane parametro tra gli altri di valutazione: d.l.vo ult. cit.).

Il passaggio ad una amministrazione di risultati, modifica la concezione stessa della legittimità dell'azione amministrativa, anche quanto alle regole che ne costituiscono il contenuto: legittimità come conformità di ogni atto alle norme vigenti nella loro totalità (la violazione di qualsiasi norma comporta l'invalidità dell'atto, salve marginalissime eccezioni).

La legittimità invero, perde il carattere di valore in sé, per diventare essa stessa strumento di buona amministrazione, della produzione di buoni risultati, che servano alla cura degli interessi dei cittadini. Ciò che contrasta in modo evidente con un sistema nel quale qualsiasi violazione produce un effetto demolitorio senza alcuna connessione col merito, con la sostanza del provvedimento, in correlazione agli interessi pubblici curati.

Si tratta di un punto dell'ordinamento positivo che deve essere corretto, eliminandone l'ingiustificata rigidità, e riducendo l'area della illegittimità amministrativa alle violazioni sostanziali, a quelle che abbiano portato ad atti contrari alle esigenze, agli scopi di cura degli interessi pubblici stabiliti dalla legge, insomma a risultati sbagliati; piuttosto che estesa anche alle violazioni di carattere formale e meramente procedurale (ciò che peraltro nei più avanzati Paesi dell'area è stato affrontato con adeguate norme, sia nelle leggi sul procedimento amministrativo, sia nelle leggi sul processo amministrativo).

Il passaggio ad una amministrazione "di risultati", richiede una azione concentrata, a tutto campo, sui criteri di organizzazione, sul funzionamento del lavoro, sul trattamento economico del personale, sulla distribuzione delle responsabilità, ecc., avendo come obiettivo di fondo quello di un'amministrazione customer-oriented, concepita cioè per servire gli interessi dei cittadini, "i clienti", come direbbero gli americani; piuttosto che se stessa, o le sue procedure.

In questa prospettiva, la trasformazione del diritto amministrativo, dell'aspetto propriamente giuridico, tra gli altri aspetti coinvolti (economici, organizzativi, manageriali, ambientali, ecc.), rappresenta un adempimento essenziale.

Finché non si abbatte la struttura stessa dell'atto e del procedimento amministrativo (che da noi è rimasta più rigida che negli altri Paesi della stessa area continentale), le altre trasformazioni del sistema, pur significative, non colpiscono al cuore il problema, non consentono il passaggio ad una vera e propria "cultura dei risultati"; "l'osservazione dei regolamenti" resta naturalmente al centro della considerazione dell'ordinamento.

Il red tape, resta intatto, a legare, insieme ai fascicoli, la nostra capacità innovativa.

Roma, 8 dicembre 1999

L'entrata in vigore, con la fine della XIII legislatura e la formazione del nuovo Governo, del d.l.vo n. 300/1999 sull'organizzazione ministeriale; la conclusione della fase attuativa della l. n. 59/1997, sia in ordine alla riforma degli apparati sia in ordine al trasferimento di nuove funzioni e compiti dallo Stato a regioni ed enti locali; il pieno avvio del nuovo sistema di tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 205/2000 e le connesse rilevanti novità giurisprudenziali; da ultimo, la recentissima entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001 che ha aperto la fase di costruzione del federalismo nel nostro Paese; tutto ciò, insieme a molte altre cose (da ultimo, l'erompere dei testi unici!), sta producendo un terremoto nel nostro ordinamento amministrativo (già tormentato per sua abitudine!), del quale è difficile scorgere la fine.

Tutto diviene mobile e incerto, e il povero commentatore deve forzarsi per non cedere all'angoscia. La stessa mobilità del quadro politico rende gli istituti sempre soggetti a continue modifiche, trasformazioni, ripensamenti, riforme e controriforme! La materia istituzionale (ma anche costituzionale!) anziché posta al riparo (almeno in certi limiti) dallo scontro, diviene essa stessa, oggetto di scontro asprissimo.

Probabilmente, in un momento così caratterizzato, bisognerebbe astenersi dallo scrivere opere istituzionali, che per loro natura richiedono una materia stabile e consolidata; salvo a trattare, forse, dei principi sommi e generalissimi, che resistono alle vicende transeunti e che si intravedono dietro il sipario (che diventa tuttavia sempre più spesso).

Per ora mi limito ad aggiornare (alla meglio, vorrei dire, dati gli ostacoli di carattere obiettivo), il Corso, che ormai ha più di dieci anni, e per l'ultima volta, subisce la delicata operazione.

Ringrazio ancora di cuore i miei preziosi e diligenti collaboratori, e tra loro Fabrizio Luciani, Luca De Lucia, Mariangela Di Giandomenico.

Roma, 15 novembre 2001