

El principio de proporcionalidad en el Derecho Público italiano

Diana-Urania Galetta
*Investigadora de Derecho Administrativo.
Universidad de Milán*

SUMARIO: I. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y CONTROL DE PROPORCIONALIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ITALIANA: LÍNEAS GENERALES: 1. *Introducción*. 2. *El control de razonabilidad en la jurisprudencia constitucional italiana: orígenes y desarrollo posterior*. 3. *Sigue. Principio de razonabilidad y técnicas de ponderación de intereses*. 4. *Conclusiones*.—II. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ITALIANO: 1. *Introducción*. 2. *Apuntes doctrinales*. 3. *Casística jurisprudencial*. 4. *Conclusiones (a la luz de las más recientes tendencias jurisprudenciales)*.

I. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y CONTROL DE PROPORCIONALIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ITALIANA: LÍNEAS GENERALES

1. *Introducción*

Antes de comenzar la presente investigación, parece oportuno ofrecer algunas notas generales sobre el funcionamiento de la justicia constitucional en Italia, en particular con referencia al procedimiento del control sobre leyes¹, con el fin de identificar los parámetros de control jurisdiccional de la Corte Constitucional italiana que resulten reconducibles a la expresión del principio de proporcionalidad por parte de la tradición jurisprudencial.

Traducción de Ascensión ELVIRA.

¹ Sobre la cuestión, véase, por último, ZAGREBELSKY, *La giurisdizione costituzionale*, en AMATO y BARBERA (eds.), *Manuale di Diritto Pubblico*, vol. II (*L'organizzazione costituzionale*), Bologna, 1997, págs. 471 y ss. (481 y ss.), y la doctrina allí recogida.

dencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas.

Para efectuar este control, en el sistema italiano subsisten dos distintas formas de acceso a la Corte Constitucional. En primer lugar, puede ejercerse, por parte del Estado o de las Regiones, un denominado recurso en vía de acción, que aprecia el juicio de constitucionalidad de una ley regional que exceda de la competencia de las Regiones o, por el contrario, de una ley del Estado o de otra Región que invada la competencia regional. En segundo lugar, puede ejercerse un control incidental, mediante el cual se somete, por su parte, a la Corte Constitucional una cuestión de legitimidad constitucional surgida en el curso del proceso y que aparece como relevante, además de manifiestamente no infundada, para la decisión del caso. En esta hipótesis, el juez puede presentar la cuestión de legitimidad constitucional de oficio, o a solicitud de las partes en el curso del procedimiento, pero en ambos supuestos es, en todo caso, el juez quien decide elevar la cuestión a la Corte. No existe, pues, en nuestro ordenamiento, posibilidad alguna de que los particulares acudan directamente a la Corte Constitucional².

Con estas premisas, en cuanto al tema específico de nuestro examen, es necesario, en primer lugar, precisar que en nuestro ordenamiento el problema relativo a la existencia o no de parámetros de control jurisdiccional de la actividad legislativa reconducibles al principio de proporcionalidad es cuestión que se encuadra, necesariamente, dentro de la problemática general del control de la discrecionalidad legislativa³.

Por otra parte, son muchos y complejos los problemas que generalmente se vinculan con la equívoca noción de discrecionalidad legislativa⁴, de tal forma que no parece posible recorrer aquí —ni somos capaces— el debate doctrinal general sobre tan compleja problemática.

El punto de partida será, en consecuencia, que uno de los límites que tradicionalmente se proponen en el sistema italiano en relación con la discrecionalidad del legislador se contiene en el principio de razonabilidad⁵.

El término «razonabilidad», en ocasiones, se ha utilizado por la doctrina con significados y ámbitos de aplicación profundamente diversos entre sí⁶. En una síntesis extrema —y de acuerdo con la esquematización pro-

² Sobre este punto, ZAGREBELSKY, *op. y loc. cit.*

³ Sobre este tema, por todos, véase PIZZORUSSO, «Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa», en *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1986, págs. 795 y ss., y la doctrina allí citada.

⁴ Cfr. PIZZORUSSO, «Il controllo della Corte costituzionale», *cit.*, págs. 801 y ss. En general, ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.

⁵ El principio de los contenidos inciertos y de los confines indeterminados, que se caracteriza, entre otras cosas, por la continua superposición y los continuos cambios de límites con respecto al principio más general de la igualdad. Sobre el tema, cfr. TOSI, «Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, págs. 277 y ss.; FELICETTI, «Discrezionalità legislativa e giudizio di costituzionalità», en *Foro it.*, 1986, I, c. 22 ss.

⁶ LUCIANI, «Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale», en AA.VV., *Il principio di*

puesta por una autorizada doctrina⁷— en la jurisprudencia constitucional italiana pueden identificarse tres relevantes aplicaciones del principio: sobre todo, la razonabilidad aplicada a la igualdad, y, en segundo lugar, los dos aspectos de la irrazonabilidad, como irracionalidad y como injusticia⁸.

2. *El control de razonabilidad en la jurisprudencia constitucional italiana: orígenes y desarrollo posterior*

En la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana se ha encontrado una primera aplicación que representa, al menos inicialmente, casi exclusivamente el significado de la razonabilidad⁹.

En efecto, en el ámbito del control sobre la observancia del principio de igualdad por parte del legislador se pasa de una primera fase en que la Corte se limita a tomar constancia de la existencia de situaciones iguales, o por el contrario diferentes¹⁰, a una segunda fase, en la que la Corte sigue las valoraciones efectuadas por el legislador, verificando la «razonabilidad» de las diferenciaciones introducidas; es decir, controlando si las clasificaciones operadas por el legislador respetan la finalidad que de esa forma se quiere conseguir¹¹.

ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, Milano, 1994, págs. 248 y ss. Cfr. también LUTHER, «Ragionevolezza (delle leggi)», en *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. XII, págs. 341 y ss. y la doctrina allí citada.

⁷ ZAGREBELSKY, «Su tre aspetti della ragionevolezza», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, págs. 179 y ss.

⁸ Así, ZAGREBELSKY, «Su tre aspetti della ragionevolezza», *cit.*, págs. 180 y ss.

⁹ Cfr. ZAGREBELSKY, «Su tre aspetti della ragionevolezza», *cit.*, págs. 181. Véase, también, BARILE, «Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, págs. 21 y ss.; BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, págs. 44 y ss.

¹⁰ Entre otros, CARAVITA DI TORITTO, «Le quattro fasi del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, págs. 259 y ss.; CORASANITI, «La ragionevolezza come parametro del giudizio di legittimità costituzionale», en *Diritto e società*, 1995, págs. 1 y ss.

¹¹ En la doctrina, cfr. CARAVITA DI TORITTO, «Le quattro fasi del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza», *cit.*, págs. 260 y ss.; BARILE, «Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale», *cit.*, págs. 21 y ss.; ROSSANO, «“Ragionevolezza” e fattispecie di eguaglianza», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, págs. 169 y ss.; VOLPE, *Razionalità, ragionevolezza e giustizia nel giudizio sull'eguaglianza delle leggi*, *ibidem*, págs. 193 y ss.; AGRÒ, *L'eguaglianza in transizione*, *ibidem*, págs. 199 y ss.; ONIDA, *Ragionevolezza e “bisogno di differenza”*, *ibidem*, págs. 253 y ss.; SANDULLI, «Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale», en *Diritto e società*, 1975, págs. 561 y ss. Cfr., también, MORBIDELLI, «L'indennizzo diversificato: un criterio di ragionevolezza», en *Giur. cost.*, 1990, págs. 2445 y ss.; RANDAZZO, «Norme finanziarie pattizie Stato-confessioni religiose acattoliche: un difficile bilanciamento tra ragionevolezza y “bisogno di diferencia”», en *Giur. cost.*, 1997, págs. 569 y ss. En la jurisprudencia —que además es abundante—, entre las más recientes, véanse, a título de mero ejemplo, las sentencias de la Corte Constitucional 30.7.1997, núm. 287, en *Cons. Stato*, 1997, II, págs. 1181; 23.5.1997, núm. 145, en *Giur. cost.*, 1997, págs. 1596 y ss.; 24.12.1996, núm. 408, en *Cons. Stato*, 1996, II, págs. 2102 y ss.; 20.12.1996, núm. 401, en *Regioni*, 1997, págs. 439 y ss.; 29.7.1996, núm. 330, en *Cons. Stato*, 1996, II, págs. 1314 y ss.; 12.7.1996, núm. 244, en *Cons. Stato*, 1996, II, págs. 1187 y ss.; 24.4.1996, núm. 127, en *Foro it.*, 1997, I, págs. 1356 y ss.; 28.3.1996, núm. 89, en *Cons. Stato*, 1996, II, págs. 430 y ss.; 18.10.1995, núm. 439, en *Foro it.*, 1996, I, págs. 1554 y ss.; 27.7.1995, núm. 413, en *Cons. Stato*, 1995, II, págs. 1321 y ss.

En el ámbito del juicio o control de razonabilidad de las leyes así entendido, la Corte Constitucional ha venido ejerciendo de forma paulatina una función esencialmente equilibradora. En efecto, la Corte, poco a poco, a partir de una simple actividad de comparación, comienza a crear una obra de auténtica y precisa ponderación de intereses constitucionalmente relevantes¹²: de este modo, el principio de razonabilidad deja de ser un simple corolario del principio de igualdad para convertirse en un principio constante en todos los juicios de legitimidad constitucional¹³.

3. Sigue. Principio de razonabilidad y técnicas de ponderación de intereses

Por lo que respecta más específicamente al papel desarrollado por el principio de razonabilidad en el ámbito de las técnicas utilizadas por la Corte en su labor de ponderación de intereses¹⁴, partamos, ante todo, de una premisa general. Del análisis de la jurisprudencia¹⁵ surge un dato que es preciso poner de relieve: la Corte, en su labor de ponderación entre los intereses en juego, no procede a partir de un razonamiento «en abstracto», sino a través de la verificación «en concreto» de cómo ha efectuado el legislador la ponderación pertinente¹⁶. De forma tal que —como subraya la doctrina— un eventual pronunciamiento en virtud del cual se declarase la insuficiencia del interés en conflicto, «... no sería más que una variante o especie de aquellos casos en los que se concibe de “forma desproporcionada un interés en detrimento de otro”»¹⁷.

Y con esto hemos llegado —por lo que directamente nos concierne— al núcleo del problema. La pregunta fundamental que hay que hacer es si la Corte Constitucional italiana ha podido elaborar, mediante la aplicación del principio de razonabilidad, criterios claros y unívocos, que le permitan llegar a una equilibrada contraposición de los intereses en juego¹⁸ y,

¹² Cfr. BARILE, «Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale», *cit.*, pág. 28.

¹³ Cfr. BARILE, «Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale», *cit.*, pág. 30.

¹⁴ En general, sobre la ponderación de intereses desarrollada por la jurisprudencia constitucional, se reenvía a BIN, *Diritti e argomenti*, *cit.*

¹⁵ Entre la más recientes véanse, en particular, las sentencias de la Corte Constitucional 10.1.1997, núm. 4, en *Giur. cost.*, 1997, págs. 17 y ss.; 5.11.1996, en *Cons. Stato*, 1996, II, págs. 1920 y ss.; 12.9.1995, núm. 430, en *Cons. Stato*, 1995, II, págs. 1549 y ss.; 10.5.1995, núm. 161, en *Giur. it.*, 1996, I, págs. 233 y ss.; 15.7.1994, núm. 304, en *Cons. Stato*, 1994, II, págs. 1086 y ss.; 23.11.1993, núm. 407, en *Cons. Stato*, 1993, II, pág. 1872; 31.5.1990, núm. 275, en *Giur. cost.*, 1990, págs. 1658 y ss.

¹⁶ En particular, sobre este punto, la sentencia 19.7.1996, núm. 264, en *Giur. cost.*, 1996, págs. 2347 y ss. (de especial forma, los puntos 4 ss. de la motivación, págs. 2350 y ss.). En la doctrina, BIN, «Diritti e argomenti», *cit.*, pág. 80.

¹⁷ Así, BIN, *Diritti e argomenti*, *cit.*, pág. 81.

¹⁸ Exigencia a la que a menudo hace referencia la propia Corte: por ejemplo, en la sentencia 6.5.1985, núm. 132, en *Giur. cost.*, 1985, I, págs. 934 y ss. (947). Véanse también las sentencias anteriores 10.7.1994, núm. 225, en *Giur. cost.*, 1974, págs. 1775 y ss. (1788), y 10.7.1974, número 226, en *Giur. cost.*, 1974, págs. 1791 y ss. (1800).

sobre todo, si tales criterios pueden considerarse compatibles con las exigencias impuestas —en el ámbito comunitario y en el Tribunal Europeo de Derechos del Hombre— por la aplicación del principio de proporcionalidad.

A este último propósito es necesario precisar que, entre los varios *tests* empleados por la Corte Constitucional italiana para efectuar el control de la ponderación de intereses en juego llevada a cabo por el legislador, el más interesante para nuestros fines es el denominado *test* sobre el «coste de la norma»¹⁹, el cual ha encontrado aplicación en la jurisprudencia, en particular en el tema del monopolio de las retransmisiones radiotelevisivas.

En la sentencia 231/1985²⁰ —relativa a los límites impuestos a la difusión en Italia de programas del exterior con carácter publicitario—, la Corte ha establecido que la prohibición absoluta prevista en la norma controvertida, inspirada en la exigencia de no agotar aquella fuente de financiación que la prensa encuentra en la publicidad comercial, representa, sin embargo, un «medio incongruente y desproporcionado por exceso y, en consecuencia, ilegítimo por contraposición con el art. 41, c. 2, Const.»²¹, mientras que resulta admisible y ausplicable la introducción de límites cuantitativos.

Igualmente interesante es la sentencia 153/1987²², con la que la Corte ha declarado la ilegitimidad del monopolio estatal de las transmisiones hacia el exterior, puesto que, por un lado, no aseguraba un equilibrio suficiente entre los intereses públicos fundamentales vinculados con las relaciones internacionales, ni, por otro, la exigencia primaria de garantizar el principio del pluralismo. A este propósito, la Corte ha indicado igualmente una posible vía alternativa, respecto a un régimen de mero monopolio o a un régimen de simples autorizaciones administrativas: se trata del instrumento de la denominada «autorización discrecional» y revocable, con la obligación, no obstante, de motivar las eventuales medidas de denegación y revocación.

Destaca, finalmente, de modo particular, la sentencia 1030/1988²³, donde la Corte toca nuevamente el tema del «gobierno del éter», reafirmando que, aunque es verdad que la limitación de los recursos «físicos» hace imposible la existencia de un derecho subjetivo a la asignación de una banda de frecuencia, parece, sin embargo, «lógicamente suficiente» la

¹⁹ BIN, *Diritti e argomenti*, cit., pág. 81. A tal propósito véase, en particular, la sentencia 16.5.1984, núm. 141, en *Giur. cost.*, 1984, I, págs. 958 y ss. (970).

²⁰ Sentencia 17.10.1985, núm. 231, en *Giur. cost.*, 1985, I, págs. 1879 y ss. (en particular, págs. 1893 y ss.).

²¹ Conforme al cual «La ley determina los programas y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y coordinada hacia fines sociales».

²² Sentencia 13.5.1987, núm. 153, en *Giur. cost.*, 1987, I, págs. 1141 y ss. (en particular, págs. 1158 y s.).

²³ Sentencia 15.11.1988, núm. 1030, en *Giur. cost.*, 1988, I, págs. y 4982 ss. (en particular, págs. 5003 y s.).

adopción de un régimen de autorización, del tipo del indicado en la sentencia 153/1957. Por el contrario, «... la reconducción del ámbito del régimen general de concesión ... comporta injustificadamente el reconocimiento a la Administración pública de un excesivo margen de discrecionalidad» y, en consecuencia, «... se configura ... un medio excesivo con el fin de asegurar una apropiada ponderación entre los intereses de contenido constitucional en juego en esa materia concreta».

Este esquema de razonamiento ha sido aplicado por la Corte no sólo en cuestiones vinculadas con la radiotelevisión, sino también en otras ocasiones²⁴.

En particular, parece interesante una resolución sobre el tema de la tutela de los derechos de los trabajadores: la 1143/1988²⁵. En este contexto, la Corte, tras haber subrayado que existe «... la necesidad, al menos, de una ponderación de intereses...» entre el precepto constitucional del buen funcionamiento de la Administración pública *ex art.* 97, c.1, Const.²⁶, y la tutela de los derechos del trabajador, ha juzgado como «excesivamente gravoso» el deber de enviar el certificado médico dentro del término perentorio de dos días previsto en la normativa controvertida.

Sin embargo, en cuanto a los resultados derivados de la adopción de este método de control sobre la actividad legislativa, resulta evidente la preocupación de la Corte por no sobrevalorar —al hacerlo— sus propias opciones con respecto a las efectuadas por el legislador ordinario. En efecto, salvo casos esporádicos²⁷, la Corte evita cuidadosamente identificar la solución alternativa que sustituya aquélla «excesivamente gravosa» adoptada por el legislador. Ésta se limita, por tanto, a demoler el equilibrio efectuado por el legislador mediante la valoración comparativa entre los intereses contrapuestos, dejando aún al legislador la tarea de identificar un nuevo punto de equilibrio sobre la base de una valoración discrecional. La Corte, en consecuencia, «... se limita a reabrir el juego, estableciendo criterios procesales e identificando las sedes institu-

²⁴ Por ejemplo, en las sentencias 14.1.1956, núm. 1, en *Giur. cost.*, 1956, págs. 1 y ss. (9); 15.12.1967, núm. 143, en *Giur. cost.*, 1967, págs. 1685 y ss. (1692); 16.12.1970, núm. 188, en *Giur. cost.*, 1970, págs. 2158 y ss. (2164); 12.11.1974, núm. 255, en *Giur. cost.*, 1974, págs. 2865 y ss.; 26.7.1979, núm. 93, en *Giur. cost.*, 1979, I, págs. 690 y ss. (696); 25.5.1987, núm. 189, en *Giur. cost.*, 1987, I págs. 1375 ss. (1383 ss.); 26.1.1988, núm. 78, en *Giur. cost.*, 1988, I, pág. 211 y ss. (221 s.); 18.2.1988, núm. 182, en *Giur. cost.*, 1988, I, págs. 673 y ss.; 19.5.1988, núm. 557, en *Giur. cost.*, 1988, I, págs. 2588 y ss.; 9.11.1988, núm. 1028, en *Giur. cost.*, 1988, I, págs. 4926 y ss.; 20.12.1988, núm. 1.104, en *Giur. cost.*, 1988, I, págs. 5358 y ss.; 12.4.1989, núm. 181, en *Giur. cost.*, 1989, I, págs. 828 y ss.; 18.1.1991, núm. 15, en *Giur. cost.*, 1991, I, págs. 98 y ss.; 10.5.1995, núm. 161, en *Giur. it.*, 1996, I, págs. 233 y ss. De esta materia trata de forma bastante difusa, BIN, *Diritti e argomenti*, cit., págs. 81 y ss., donde se encuentran otras referencias jurisprudenciales.

²⁵ Sentencia 29.12.1988, núm. 1143, en *Giur. cost.*, 1988, I, págs. 5541 y ss.

²⁶ Conforme al cual «Las oficinas públicas se organizan de acuerdo con lo que disponga la ley, de forma que se aseguren el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración».

²⁷ Como, por ejemplo, la cit. sentencia 78/1988, donde la Corte, además de afirmar que la medida seleccionada por el legislador limita y lesiona excesivamente el derecho del trabajador, identifica también cuál es el correcto punto de ponderación de los intereses coincidentes: afirma, en efecto, que la ley resulta ilegítima al no prever un segundo control médico (págs. 221 y ss.).

cionales más oportunas con las cuales y en las cuales deberá realizarse la ponderación»²⁸.

4. Conclusiones

En el contexto de la jurisprudencia constitucional que aplica el principio de razonabilidad, las resoluciones más relevantes —en relación con el tema de la presente investigación— son, sin duda, aquellas en las que la Corte se sirve de tales principios como técnica de argumentación con el fin de lograr una composición equitativa entre las diversas instancias de tutela, todas formalmente reconducibles a los enunciados del texto constitucional.

Visto desde esta óptica, la posición de la reciente doctrina de la Corte Constitucional italiana se sitúa, por otra parte, dentro de un *trend* más general, que ha afectado a todos los Tribunales Constitucionales europeos. En efecto, éstos demuestran que cada vez recurren más a técnicas de argumentación que les permitan llevar a cabo un control de equidad, razonabilidad y aceptabilidad de las soluciones efectuadas por el legislador²⁹, al tratar de realizar una ponderación entre derechos e intereses en conflicto.

A este último propósito, no creo que en lo fundamental haya una analogía entre los instrumentos utilizados por los distintos Tribunales Constitucionales europeos para este fin. En particular, si se adopta como parámetro de referencia —por ejemplo— la jurisprudencia del *Bundesverfassungsgericht* alemán, me resulta, por el contrario, evidente lo contrario: es decir, la falta de correspondencia —a no ser parcial y, por otra parte, puramente eventual— entre los criterios de control jurisdiccional vinculados a la aplicación del *Verhältnismässigkeitsprinzip* alemán, por una parte, y de aquellos otros criterios conexos con la aplicación del principio de razonabilidad italiano, por otro³⁰. En efecto, si por una parte —según lo expues-

²⁸ Así, BIN, *Diritti e argomenti*, cit., págs. 90 (88 ss.). Sobre la cuestión resulta aún oportuno subrayar, como la Corte ha precisado hasta ahora, que su juicio «... no puede consistir más que en una valoración externa de las opciones legislativas, que afecten a la aparente arbitrariedad o a la manifiesta irracionalidad de la disciplina denunciada» y que tal juicio «... menos aún puede implicar una revisión o reformulación de la ponderación de los intereses realizada por el legislador». Así, Corte Const., sentencia 23.12.1994, núm. 446, en *Giur. cost.*, 1994, págs. 3891 y ss. (en particular, punto 4 de la motivación, págs. 3901 y s.). En el mismo sentido, Corte Const., sentencia 11.7.1989, núm. 390, en *Giur. it.*, 1990, I, págs. 1539 y ss., y sentencia 20.7.1988, núm. 948, en *Giur. cost.*, 1988, I, págs. 4384 y ss.

²⁹ Cfr. las observaciones de CERVATI, «In tema di interpretazione della Costituzione, nuove tecniche argomentative e «bilanciamento» tra valori costituzionali», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, págs. 58 y ss.

³⁰ Sobre la materia se remite a las más amplias reflexiones desarrolladas en el reciente volumen de quien escribe, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998. De este mismo tenor también, LUTHER, «Ragionevolezza», cit., págs. 345, 347 y ss. *Contra*, por todos, VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993 (en particular, págs. 67 y ss., 86 ss.). Cfr. también, CORASANITI, «La ragionevolezza come parametro del giudizio di legittimità costituzionale», cit., pág. 12; CERVATI, «In tema di interpretazione

to— el principio de razonabilidad utilizado por la jurisprudencia constitucional italiana no se corresponde, en realidad, a ningún concepto o noción bien determinada³¹, y aún menos a criterios estables de control jurisdiccional³²; por otro lado, al principio de proporcionalidad alemán le corresponden, por el contrario, criterios de control jurisdiccional bien identificados, que parecen corresponder, por otra parte, a las exigencias impuestas por la aplicación del principio de proporcionalidad al que se refieren, de manera bastante estable, tanto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre de Estrasburgo, como la del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo³³.

II. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ITALIANO

1. *Introducción*

De acuerdo con lo expuesto en la primera parte de este trabajo, el control efectuado por la Corte Constitucional —en cuanto a la correcta identificación del punto de equilibrio entre los intereses en juego por parte del legislador— es, necesariamente, un control meramente «externo». Independientemente de que la Corte evite a propósito sustituir su propia ponderación por aquella efectuada por el legislador (y se limite, como hemos visto, a destruir el equilibrio efectuado por el legislador), la Corte debe juzgar leyes, las cuales, por regla general, con el fin de tutelar intereses pú-

della Costituzione», *cit.*, in particolare págs. 87 y ss.; CERRI, «I modi argomentativi del giudizio di ragionevolezza delle leggi: cenni di Diritto comparato», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, págs. 156 y ss.

³¹ A tal propósito, cfr. las reflexiones de PALADIN, «¿Esiste un “principio di ragionevolezza” nella giurisprudenza costituzionale?», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, págs. 163 y ss. Para confirmar la notable confusión terminológica en la jurisprudencia de la Corte, véase, en particular, la sentencia 6.5.1996, núm. 141, en *Cons. Stato*, 1996, II, págs. 821 y ss. (en particular, punto 3 de la motivación).

³² A pesar de las tentativas de racionalización operadas, muchas retomadas por la doctrina. Entre otros, véanse, en particular, SANDULLI, «Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale», *cit.*, págs. 561 y ss.; ANZON, «Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza», en AA.VV., *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, págs. 31 y ss.

³³ Para finalizar, son además del parecer de que el principio de proporcionalidad alemán, más allá de representar un simple respeto homólogo al principio de razonabilidad italiano, representa más bien —como ha afirmado expresamente alguna doctrina— «... el método de racionalización del principio de razonabilidad, que ciertamente no excluye las valoraciones jurisprudenciales, sino que las racionaliza, las formaliza y sistematiza en la aplicación de las limitaciones de los derechos fundamentales» (así, SCHEFOLD, «Aspetti di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale tedesca», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 128). Este método de examen, articulado sobre cuatro pasos (y tres distintos grados de examen), inserta, en efecto, el principio de racionalidad en un contexto argumental sistemático predefinido y, por esto, controlable. En apoyo de tales conclusiones, cfr. también las observaciones de LUTHER, «Ragionevolezza e Verhältnismäßigkeit nella giurisprudenza costituzionale tedesca», en *Diritto e società*, 1993, págs. 306 y ss. (en particular, págs. 326 y s.).

blicos, atribuyen a su vez a la Administración pública poderes discrecionales que inciden en la esfera de los derechos constitucionales de libertad. Y, a este último fin, ésta —que no dispone de instrumento alguno para poder controlar la aplicación singular de la ley³⁴— sólo puede tratar de reducir los márgenes de indeterminación de aquellas fórmulas legislativas, trámite que se lleva a cabo en concreto con la delegación de poderes en favor de la Administración pública³⁵.

El problema del justo equilibrio entre intereses públicos e intereses privados coincidentes es, por tanto, en realidad, un problema que afecta de forma particular al Derecho Administrativo y, en especial, a la justicia administrativa.

En consecuencia, resulta, en mi opinión, más útil —para la economía de la presente investigación— concentrar la atención, en particular, en el ámbito del Derecho Administrativo, para intentar obtener un cuadro general más detallado, en cuanto a las aplicaciones, en este último contexto, de cánones de control jurisdiccional, que sean eventualmente reconducibles al principio de proporcionalidad.

Antes de hacer esto, resultará oportuno aportar algunas notas generales sobre el funcionamiento de la justicia administrativa en Italia³⁶.

En particular, es necesario subrayar cómo en el sistema italiano el control jurisdiccional sobre la acción administrativa se centra en el acto administrativo. El proceso administrativo tiene, en efecto, la naturaleza de proceso de impugnación del acto administrativo que tiende, por regla general, a la «demolición» del mismo acto por la vía de un pronunciamiento de anulación³⁷. Por otra parte, el control del juez administrativo sobre el acto está estrechamente circunscrito a los motivos deducidos por el recurrente (y por las otras partes procesales), y la sentencia que eventualmente anulase el acto por motivos distintos resultaría por ello viciada por *ultra petitem*. En consecuencia, en el contexto de nuestro sistema procesal administrativo —al estar el juez estrechamente vinculado a los motivos deducidos por las partes—, debe abstenerse de investigar autónomamente los vicios de los que se ha contagiado el acto y debe limitarse a controlar si efectivamente el acto resulta inválido sólo por los vicios denunciados por las partes³⁸.

³⁴ Esta tarea se solicita al juez administrativo, con los límites que veremos.

³⁵ BIN, *Diritti e argomenti*, cit., págs. 126 y ss.

³⁶ Entre otros, VIRGA, *Diritto amministrativo*, Milano, 1995, vol. II (actos y recursos), y doctrina allí citada. Véase, además, NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 4.ª ed., 1994.

³⁷ Cfr. VIRGA, *Diritto amministrativo*, cit., pág. 172, y doctrina allí citada, y también, NIGRO, «Giustizia amministrativa», cit., en particular, págs. 226 y ss., además de págs. 73 y ss.

³⁸ Cfr. VIRGA, *Diritto amministrativo*, loc. cit.

2. *Apuntes doctrinales*

Volviendo al argumento objeto de nuestra investigación, un examen de la vasta teoría elaborada en Italia sobre el tema de la discrecionalidad administrativa pone inmediatamente en evidencia cómo —a pesar de la riqueza de los modelos reconstructivos propuestos— son escasas las referencias doctrinales a los parámetros de control jurisdiccional sobre la acción administrativa, que resultan concretamente reconducibles al principio de proporcionalidad alemán y comunitario³⁹, lo cual implica —como es sabido— la realización de un examen, por parte del juez, acerca de la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de los actos administrativos adoptados por la Administración pública para la consecución del interés público.

Bajo este último perfil —y prescindiendo de la fundamental teoría de GIANNINI, que por otra parte representa el único posible punto de referencia dogmático hasta hoy⁴⁰—, son verdaderamente los años noventa los que han representado el momento esencial en la evolución de la doctrina sobre el papel, relevancia y control de la valoración comparativa de intereses secundarios con respecto a los intereses primarios perseguidos por la Administración pública en la adopción de actos administrativos singulares⁴¹.

Con la Ley 241/1990, sobre procedimiento administrativo⁴², se han impuesto, efectivamente, a la Administración pública toda una serie de obligaciones destinadas a permitir que los particulares introduzcan en el procedimiento sus propios intereses y a garantizarles una respuesta por parte de la Administración, respetándose la necesaria motivación⁴³.

Que la Ley 241/1990 ha cambiado de manera sustancial la forma de entender la discrecionalidad administrativa frente a los intereses privados en conflicto implicados en el procedimiento administrativo, está fuera de duda. Una parte de la doctrina está de acuerdo en afirmar que con la ley en objeto cambia la esencia misma del poder discrecional, que ahora está destinado a equilibrar los intereses procesales⁴⁴. Más en general, la doctri-

³⁹ Sobre la cuestión, permítaseme reenviar a GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1998, tercera parte, cap. 1.

⁴⁰ En particular, GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetti e problemi*, Milano, 1939; *idem*, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981 págs. 434 y ss.; *idem*, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1988; págs. 616 y ss.; *idem*, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, págs. 48 y ss.

⁴¹ Para una reconstrucción del precedente debate doctrinal, GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale*, *cit.*

⁴² La conocida Ley de 7 agosto 1990, núm. 241, Nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos, en *G.U.R.L.*, 18.8.1990, núm. 192, sobre la cual existen ya numerosísimos comentarios generales, además de una amplia bibliografía sobre la materia, a la cual nos remitimos.

⁴³ Cfr., entre otros, FRACCHIA, «Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo», en *Diritto amministrativo*, 1996, págs. 11 y ss. (49 ss.); POLICE, «Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative», *Diritto amministrativo*, 1996, págs. 229 y ss. (241 y ss.).

⁴⁴ Así, VERBARI, *Principi di diritto processuale amministrativo*, Milano, 1995, pág. 12. Cfr. también, MERUSI, «Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti

na coincide también en afirmar que, tras la Ley 241/1990, no parece ya sostenible la tesis de la necesaria superioridad jerárquica del interés público con respecto al resto de los intereses implicados en la emanación de la medida final. El interés primario existe, pero debe surgir de la coordinación con otros intereses públicos y con los intereses privados implicados en el procedimiento⁴⁵.

En síntesis, pues, en opinión de la doctrina más reciente, parece asentarse un dato: aunque la Administración pública persiga el interés público o primario, debe necesariamente tener en cuenta con otros intereses secundarios, privados o públicos, comprendidos en el mismo asunto. De esta forma, la opción de la Administración pública implica, ante todo, la previa asunción de tales intereses secundarios, que se enfrentan y comparan al interés público que es necesario perseguir⁴⁶; finalmente, la Administración pública llevará a cabo su elección, la cual, por otra parte, podrá, pero no necesariamente deberá, estar en la línea de garantizar en todo caso la prevalencia del interés primario. Por otra parte, aunque su elección sea la de sacrificar los intereses secundarios, tal sacrificio deberá contenerse dentro de los límites de lo que es estrictamente necesario para la satisfacción del interés primario, so pena de la violación de aquellos cánones fundamentales, eficiencia, imparcialidad y buena administración, que siempre han de presidir la actuación administrativa⁴⁷.

Por otra parte, en este contexto destacan, de forma particular, las más recientes indagaciones relativas a los principios generales que presiden la actividad administrativa. En particular, también aquí se ha centrado la atención en el principio de razonabilidad⁴⁸, identificado como principio «absoluto» que antecede al ejercicio de la discrecionalidad administrativa⁴⁹.

reformas», en *Diritto amministrativo*, 1993, págs. 21 y ss.; D. RESTA, «Il potere discrezionale della pubblica amministrazione e gli interessi legittimi dei cittadini nella legge di riforma del procedimento amministrativo nella realtà italiana e nella prospettiva europea», en *TAR*, 1992, II, págs. 411 y ss.

⁴⁵ Así, RUSSO, «Appunti sulla gerarchia degli interessi nella L. 241/1990», en AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano, 1994, pág. 303. Cfr., asimismo, BRIGNOLA, «Relazione introduttiva», *ibidem*, págs. 9 y ss.; CORAGGIO, «La posizione dell'Interesse privato nella gerarchia degli Interessi», *ibidem*, en particular págs. 85 y s.; CALABRO, «La discrezionalità amministrativa nella realtà d'oggi. L'evoluzione del sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere», en *Cons. Stato*, 1992, II, págs. 1574 y ss.

⁴⁶ En cuanto a la obligación de una necesaria ponderación también de los intereses privados, cfr. las precisiones introducidas por VILLATA, «L'atto amministrativo», en AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, vol. II, págs. 1398 y ss.

⁴⁷ En este mismo sentido se ha manifestado ya, entre otros, AZZENA, *Natura e limiti dell'eccesso di potere amministrativo*, Milano, 1976, págs. 144 y ss. Sobre el principio del buen funcionamiento y sus posibles implicaciones, véase SAITTA, «Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale», en *Diritto e società*, 1988, págs. 53 y ss.

⁴⁸ Cfr., en particular, la monografía de VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, *cit.*, y la doctrina allí citada.

⁴⁹ A tal principio son reconducibles, se dice, el resto, y ello constituye el criterio general mediante el cual dirimir conflictos e interferencias entre los diversos principios. Así, MORBIDELLI, «I principi del procedimento», en AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, vol II, págs. 1212 y ss., 1219. Sobre el concepto de racionalidad cfr., asimismo, MAZZITELLI, «Il ragionevole buon andamento», en *Giur. cost.*, 1991, en particular págs. 1146 y ss.

Sin embargo, ni siquiera tales indagaciones doctrinales me parecen idóneas para resolver el problema suscitado por las necesidades derivadas de la aplicación del principio de proporcionalidad en nuestro ordenamiento. En efecto, el hecho de que ambos institutos, la razonabilidad y la proporcionalidad, representen la expresión de unas mismas exigencias, y permitan un eficaz control de la acción administrativa⁵⁰, no puede llevar a infravalorar los muchos problemas vinculados a la indeterminación de los contenidos, característica del principio de razonabilidad⁵¹; problemas que cristalizan, inevitablemente, generando carencias desde el punto de vista de la tutela jurisdiccional, para el particular titular de intereses secundarios coincidentes con el interés primario.

Ni similares límites pueden ser ya compatibles con las necesidades derivadas del Derecho comunitario⁵².

3. *Casística jurisprudencial*

En la jurisprudencia administrativa italiana, es la actividad administrativa dedicada a la adopción de actos administrativos que imponen restricciones o cargas a los particulares la que ofrece ejemplos que pueden reconducirse —aunque sea de manera *lato sensu*— al principio de proporcionalidad comunitario. A este fin, destacan, por otra parte, ámbitos de acción bastante heterogéneos: de la jurisprudencia en materia de planificación urbanística y de expropiación por utilidad pública, a la adopción de disposiciones sancionatorias y de autotutela por parte de la Administración pública, de la dedicada a la adopción de medidas administrativas extraordinarias, a medidas impositivas de gravámenes sobre la propiedad privada, etc.

La extrema variedad casística impide, de hecho, sacar conclusiones generales sobre el papel efectivamente desarrollado, dentro del sistema italiano de control jurisdiccional administrativo, por los distintos parámetros de juicio reconducibles, con un grado diverso de aproximación, según los casos, a los parámetros del principio de proporcionalidad comunitario. Con todo, es posible sacar conclusiones parciales en relación con los distintos sectores.

Por ello, en lugar de esbozar generalizaciones peligrosas y en amplia medida inútiles, es preferible —en mi opinión— ofrecer una breve reseña jurisprudencial razonada, subdividida por sectores⁵³.

⁵⁰ Così VPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, cit., págs. 67 y ss.

⁵¹ Para el que se reenvía a las reflexiones ya desarrolladas en la primera parte del presente trabajo y a la doctrina allí citada.

⁵² Entre otros, cfr. PICOZZA, «Alcune riflessioni circa la rilevanza del diritto comunitario sui principi del diritto amministrativo italiano», en *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, págs. 1238 y ss.; DE MICHELE, *La giustizia amministrativa nella prospettiva comunitaria*, *ivi*, 1995, págs. 87 y ss.; WEBER, *Sviluppi nel diritto amministrativo europeo*, *ivi*, 1998, págs. 607 y ss.

⁵³ Para un examen más en profundidad permítaseme reenviar a GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, cit., parte tercera, en particular caps. 2 y 3.

A) Las aplicaciones del principio de proporcionalidad con ayuda de una fórmula matemática y la casuística relativa al cargo público

En la praxis de los jueces administrativos italianos se observan, ante todo, una serie de resoluciones en las que el principio de proporcionalidad se incluye como mera relación de tipo matemático entre dos magnitudes⁵⁴. En esta primera tipología de decisiones pueden identificarse elementos que parecen *lato sensu* reconducibles a una valoración comparativa entre interés público perseguido e interés privado conexo, típicos del «principio de proporcionalidad en sentido estricto» de derivación alemana. Sin embargo, la valoración comparativa así efectuada parece esfumarse: quizá precisamente porque se utiliza bajo parámetros de referencia objetivos, que no permiten, en consecuencia, la ductilidad del juicio, que, por el contrario, conllevaría una aplicación correcta del principio de proporcionalidad en sentido estricto.

En esta primera casuística jurisprudencial existen, por el contrario, distintas sentencias en las que, recurriéndose igualmente a fórmulas de tipo matemático, surge, sin embargo, de manera suficientemente clara, la utilidad del uso de la fórmula matemática respecto de la exigencia de ponderar los intereses coincidentes en juego.

⁵⁴ La casuística al respecto resulta bastante rica: destacan, en efecto, los pronunciamientos sobre el tema de las retribuciones de las prestaciones laborales, donde se incluye el principio de proporcionalidad —*ex art. 36 Cost.*— como relación de tipo matemático entre retribuciones, por un lado, y cantidad y cualidad del trabajo prestado, por el otro (por ejemplo, TAR Lazio, sec. I, sentencia 11.10.1991, núm. 1721, en *Foro amm.*, 1992, págs. 1167 y ss.); las resoluciones sobre el tema de cuotas de representación dentro de listas electorales (por ejemplo, Cons. Estado, sec. V, sentencia 10.5.1994, núm. 482, en *Foro amm.*, 1994, págs. 1131 y ss.); las resoluciones relativas a la repartición de las cuotas de asunción entre categorías reservadas (por ejemplo, Cons. Estado, sec. VI, sentencia 13.4.1994, núm. 496, en *Cons. Stato*, 1994, I, pág. 583) y al principio de proporcionalidad étnica en tutela de las minorías lingüísticas. Por otra parte, las resoluciones sobre el cálculo de las áreas de destino de edificaciones económicas y populares (que deben resultar proporcionadas con relación a los datos demográficos: por ejemplo, TAR Lombardía, sec. Milano, sentencia 5.5.1987, en *TAR*, 1987, I, pág. 2348); aquellas relativas a la valoración del requisito de adecuación de las obras de urbanización existentes a los fines de la exposición de las concesiones de edificación (que deben satisfacer el requisito de proporcionalidad entre las obras existentes y la carga de utilización determinada por la nueva instalación habitada: por ejemplo, TAR Lombardía, sec. Milano, sentencia 3.5.1986, núm. 109, en *TAR*, 1986, I, pág. 2206); en cuestiones de indemnización expropiatoria (por ejemplo, en la hipótesis de expropiación parcial, se afirma que debe subsistir una debida relación de proporcionalidad entre la medida de la indemnización correspondiente con la cantidad de fondo sustraída: por ejemplo, Cassazione civ., sec. I., sentencia 27.5.1989, núm. 2575, en *Cons. Stato*, 1989, II, pág. 1258). Finalmente, las distintas resoluciones en materia de garantías financieras requeridas por la Administración pública, para la expedición de autorizaciones administrativas para el ejercicio de determinadas actividades (para las que la jurisprudencia impone una relación de proporcionalidad directa entre el requerimiento de la Administración y las características objetivas del la instalación: por ejemplo, TAR Piemonte, sec. Torino, sentencia 17.3.1988, núm. 96, en *TAR*, 1988, pág. 1555), además de aquellas relativas al embargo administrativo de sumas debidas por el Erario al particular para compensar las deudas de este último para con la Administración pública (para lo que se establece la obligación para la Administración pública— aunque dentro de la amplia discrecionalidad que le compete— de demostrar la proporcionalidad, aunque aproximada, de la suma retenida: por ejemplo, TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 10.2.1987, núm. 287, en *TAR*, 1987, I, pág. 845).

Trátase generalmente de resoluciones relativas al empleo público. En efecto, destacan, sobre todo, las sentencias sobre temas de atribución de puntuación para realizar un examen comparativo de ascenso en la carrera⁵⁵ y, más en general, las resoluciones sobre el desarrollo de los procedimientos concursales para el acceso al empleo público⁵⁶, además de las resoluciones sobre la asignación de calificaciones a los empleados públicos⁵⁷.

Asimismo, con respecto a esta jurisprudencia, es todavía necesario precisar que, si bien la aplicación del principio de proporcionalidad no se agota aquí en la mera utilización de una fórmula de tipo matemático, estamos todavía lejos de la experiencia aplicada por los jueces de Estrasburgo y Luxemburgo. La proporcionalidad se considera, de hecho, como corolario de un general e indefinido principio de racionalidad⁵⁸, con el que no se corresponden unos parámetros de control ciertos (reconducibles, para entendernos, a los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto impuestos por el principio de proporcionalidad comunitario). Por añadidura, la impresión general que se saca es que, a la invocación conjunta de los criterios de lógica y proporcionalidad⁵⁹, se corresponde la convicción de su sustancial identidad bajo un perfil continuista.

Sin embargo, ha de llegarse a conclusiones parcialmente diversas con respecto a la jurisprudencia en materia de traslado de empleados públicos. En efecto, a este propósito, ya se trate de traslado por incompatibilidad ambiental, que de traslado por exigencias del servicio, la jurisprudencia afirma que la Administración pública no es libre en todo caso para elegir la sede de destino, sino que está obligada a efectuar una adecuada comparación entre el interés público y el interés privado: con el fin de que la elección no resul-

⁵⁵ Entre las más recientes, TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 17.1.1995, núm. 61, en *TAR*, 1995, I, pág. 487; TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 1.6.1993, en *TAR*, 1993, I, pág. 2254; TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 13.10.1992, núm. 1291, en *TAR*, 1992, I, pág. 4176; TAR Toscana, sec. I, sentencia 12.11.1990, núm. 964, en *Toscana lav. giur.*, 1991, págs. 148 y ss.; TAR Liguria, sec. Génova, sentencia 17.3.1990, núm. 205, en *TAR*, 1990, I, págs. 2081 y ss.

⁵⁶ En el que la jurisprudencia hace referencia al principio de proporcionalidad con respecto, por ejemplo, a la relación entre los títulos presentados por los diversos candidatos y la atribución de su correspondiente puntuación; por ejemplo, TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 18.1.1993, núm. 40, en *TAR*, 1993, I, pág. 401; TAR Toscana, sec. Firenze, sentencia 21.6.1986, núm. 562, en *TAR*, 1986, I, pág. 2929.

⁵⁷ También con relación a ellas la jurisprudencia mantiene, en efecto, que debe respetarse la exigencia de proporcionalidad entre los juicios expresados, o las puntuaciones atribuidas para la distintas voces, sólo en el ámbito de la discrecionalidad reconocida a la Administración pública con respecto a la valoración comprensiva sobre la personalidad del candidato: por ejemplo, TAR Piemonte, sec. Torino, sentencia 21.5.1986, núm. 184, en *TAR*, 1986, I, pág. 2159; Cons. Stato, sec. IV, sentencia 27.9.1977, núm. 714, en *Cons. Stato*, 1977, I, págs. 1307 y ss.

⁵⁸ Cfr., por ejemplo, TAR Piemonte, sentencia 4.5.1982, núm. 157, en *TAR*, 1982, I, págs. 1881 y ss.

⁵⁹ Cfr. TAR Umbria, sec. Ancona, sentencia 14.4.1983, núm. 149, en *TAR*, 1983, I, pág. 1595; TAR Liguria, sec. Génova, sentencia 17.3.1990, núm. 205, en *TAR*, 1990, I, págs. 2081 y ss.; TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 13.10.1992, núm. 1291, en *TAR*, 1992, I, pág. 4176; TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 17.1.1995, núm. 61, en *TAR*, 1995, I, pág. 487.

te viciada de exceso de poder, en la elección entre varias sedes deberá privilegiarse aquella que comporte un menor grado de sacrificio para el empleado sujeto a traslado, dando adecuada cuenta de ello en la motivación⁶⁰.

B) La jurisprudencia en materia de concursos de adjudicación de obras públicas

El concepto de proporcionalidad se emplea también por la jurisprudencia administrativa italiana con relación a la determinación del importe de la inscripción en el registro nacional de constructores, considerado requisito necesario por la Administración para poder participar en un concurso de adjudicación convocado para la ejecución de obras públicas. Al propósito se afirma que, en el acto de la convocatoria de la adjudicación, la cuantificación del importe de la inscripción en el registro debe referirse a un criterio general de proporcionalidad respecto al coste de los trabajos a confiar con la adjudicación, de forma que no resulte vana la legitimación general para asumir la calidad de adjudicatario de obras públicas reconocida mediante la inscripción en el registro⁶¹.

Asimismo, se hace referencia al criterio de «razonable proporcionalidad», con referencia a la decisión de convocar o no una adjudicación pública, cuando el objeto prevalente del afianzamiento sea el desarrollo de estudios y experimentaciones respecto de las cuales la ejecución de obras constituya sólo un elemento accesorio⁶².

En este contexto destacan también aquellos pronunciamientos en los que, en lugar de invocar la proporcionalidad, se invoca la razonabilidad. Se trata, en la mayor parte de los casos, de sentencias relativas a las cláusulas contenidas en la convocatoria acerca de los requisitos de admisión y las reglas para la participación en el concurso. A este propósito la jurisprudencia afirma a menudo que, aun contemplando el contenido de las cláusulas relativas a la convocatoria dentro del ámbito de la apreciación discrecional de la Administración pública, éstas deben responder a un interés apreciable por la Administración y a un criterio general de razonabilidad con respecto al interés público perseguido, consistente, en definitiva, en la elección de la oferta más favorable para la Administración⁶³.

⁶⁰ Entre las más recientes, Cons. Estado, sec. IV, sentencia 27.2.1996, núm. 187, en *Cons. Stato*, 1996, I, pág. 166; TAR Sicilia, sec. Palermo, sentencia 1.4.1995, núm. 314, en *Foro amm.*, 1995, pág. 2833; TAR Umbría, sec. Perugia, sentencia 9.6.1994, núm. 371, en *TAR*, 1994, I, pág. 3213; Cons. Estado, sec. IV, sentencia 15.9.1992, núm. 768, en *Riv. Corte conti.*, 1992, págs. 189 y ss.; Cons. Stato, sec. IV, sentencia 4.3.1992, núm. 241, en *Cons. Stato*, 1992, I, págs. 363 y ss.

⁶¹ Cfr., por ejemplo, TAR Campania, sec. Napoli, sentencia 28.6.1991, núm. 156, en *Foro amm.*, 1992, págs. 1192 y ss.

⁶² Cfr., por ejemplo, Tribunal de Cuentas, sentencia 17.7.1983, núm. 1370, en *Cons. Stato*, 1983, II, págs. 371 y ss.

⁶³ Entre las más recientes, TAR Lombardía, sec. Milano, sentencia 2.4.1997, núm. 354; TAR Sicilia, sec. Palermo, sentencia 14.1.1993, núm. 9, en *TAR*, 1993, I, pág. 1121; TAR Campania, sec. Napoli, sentencia 14.6.1991, núm. 111, en *TAR*, 1991, pág. 3100.

C) La jurisprudencia en materia de cálculo de tributos

Son numerosas las sentencias en las que los jueces administrativos italianos hacen referencia expresa a un requisito general de proporcionalidad, en relación con el cálculo de los importes que el ciudadano debe girar a la Administración pública para hacer frente al suministro de determinados servicios. En particular, este principio se ha invocado más veces con respecto a la relación que debe subsistir entre la determinación de las tarifas para la imposición de la tasa por la recogida de residuos sólidos urbanos, por un lado, y la cuantificación de desechos producidos por los usuarios, por otro⁶⁴. O bien, en relación con las contribuciones efectuadas en favor de consorcios de saneamiento, con respecto al grado de beneficio conseguido o conseguible a través del trabajo consorcial⁶⁵.

Otra hipótesis es la relativa a la determinación de los niveles de tarifas por prestaciones de instituciones sanitarias a solicitud de particulares⁶⁶.

En todas estas hipótesis, la ponderación entre interés público primario e intereses secundarios se juega en gran parte precisamente dentro de ecuaciones de carácter matemático. Sin embargo, se aprecia una especial atención a las exigencias mismas vinculadas a la aplicación del principio de proporcionalidad mismo en sentido técnico: la referencia a criterios de proporcionalidad surge, en efecto, conjuntamente con la referencia a criterios de lógica y de coherencia en relación con las finalidades impositivas del tributo⁶⁷. De esta forma, en este contexto, la aplicación del principio de proporcionalidad aparece sustancialmente reconducible a aquel principio de equivalencia (*Äquivalenzprinzip*) que en Alemania ha representado una evolución jurisprudencial, en el ámbito del Derecho tributario, respecto del tradicional principio de proporcionalidad.

Hay, no obstante, que precisar que el principio de proporcionalidad entendido en sentido técnico destaca aquí, en particular, con respecto al acto de contenido normativo, con el que se procede a la atribución de un valor recíproco a los dos términos de la ecuación matemática, sobre la base del peso reconocido, en abstracto, a los intereses en juego. La aplicación del principio de proporcionalidad en sentido técnico interviene, por tanto, en un momento anterior a la determinación de la tasación con referencia al caso concreto: es decir, en sede de previsión normativa, habitualmente de carácter reglamentario⁶⁸.

⁶⁴ Entre las más recientes, TAR Lombardia, sec. Milano, sentencia 9.6.1995, núm. 809, en *TAR*, 1995, I, pág. 3591; TAR Lombardia, sec. Milano, sentencia 5.4.1994, núm. 267, en *TAR*, 1994, I, pág. 1853.

⁶⁵ Cfr., por ejemplo, las sentencias de la Cassazione civ., SS.UU., 18.6.1986, núm. 4081, en *Cons. Stato*, 1986, II, pág. 1494, y 14.7.1986, núm. 4542, *ibidem*, pág. 1674.

⁶⁶ Cfr., por ejemplo, TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 14.12.1992, núm. 1596, en *TAR*, 1992, I, pág. 5.

⁶⁷ Cfr., por ejemplo, TAR Umbria, sec. Perugia, sentencia 19.11.1982, en *TAR*, 1982, I, pág. 247.

⁶⁸ En cuanto al problema de la impugnabilidad de las prescripciones contenidas en la regulación en cuestión, por todas, véase la sentencia del TAR Umbria, sec. Perugia, 27.4.1982, núm. 106, en *TAR*, 1982.

D) De la jurisprudencia en materia de planificación urbanística y de expropiación por utilidad pública

En este contexto destacan, sobre todo, las numerosas decisiones de los jueces administrativos acerca de los límites impuestos, por regla general, al ejercicio del poder de planificación urbanística, que se ejerce con respeto al principio del menor sacrificio posible del interés privado⁶⁹. El canon de necesidad destaca aún, bajo un perfil patológico, en la forma de vicio de exceso de poder por insuficiencia de instrucción o por carencia de motivación⁷⁰.

Son interesantes, además, las resoluciones relativas a los límites de la discrecionalidad administrativa, en el caso de adopción de variantes respecto a la planificación existente. Hasta ahora se hace mención expresa a una obligación genérica de valoración comparativa entre los intereses privados sacrificados, por un lado, y los intereses públicos perseguidos, por el otro⁷¹, que se hace más rico en significados en las hipótesis de sacrificio de las expectativas privadas vinculadas a acuerdos de parcelación preexistentes⁷². En esta última hipótesis, la jurisprudencia afirma la necesidad de dar cuenta expresamente de las razones de interés público que justifican el nuevo orden urbanístico, valorando comparativamente la entidad del sacrificio impuesto al particular y el interés público que tienden a satisfacer las nuevas previsiones urbanísticas⁷³, y esto lleva a la obligación por parte de la Administración pública de demostrar la imposibilidad de satisfacer el interés público a través de soluciones alternativas menos onerosas para el interés del particular⁷⁴.

Con respecto, por el contrario, a la jurisprudencia en cuestión de expropiación por causa de utilidad pública, destacan, ante todo, las resoluciones relativas a la selección de las áreas expropiadas para la realización de obras públicas, cuya elección es, por otra parte, únicamente controlable en función de la congruencia y razonabilidad de las motivaciones que se derivan de la propia elección⁷⁵.

⁶⁹ Entre las más recientes, Cons. Estado, sec. IV, sentencia 7.4.1997, núm. 343, en *Foro amm.*, 1997, I, pág. 1067; Cons. Estado, sentencia 26.5.1997, núm. 563, en *Cons. Stato*, 1997, I, pág. 723.

⁷⁰ Por ejemplo, TAR Lombardía, sec. Milano, sentencia 2.7.1996, núm. 914, en *TAR*, 1996, I, pág. 3120; Cons. Stato, sec. IV, sentencia 1.7.1992, núm. 654, en *Cons. Stato*, 1992, I, pág. 873.

⁷¹ Por ejemplo, TAR Friuli Venezia Giulia, sec. Trieste, sentencia 17.5.1994, núm. 225, en *TAR*, 1994, I, pág. 2566; TAR Marche, sentencia 23.4.1993, núm. 273, en *TAR*, 1993, I, pág. 2694.

⁷² Por ejemplo, Cons. Estado, sec. IV, sentencia 5.9.1986, núm. 586, en *Cons. Stato*, 1986, I, pág. 1112.

⁷³ Cfr. Cons. de Estado, sec. IV, sentencia 13.3.1993, núm. 711, en *Cons. Stato*, 1993, I, págs. 860 y ss.; TAR Veneto, sentencia 18.6.1982, en *TAR*, 1982, I, pág. 2479; TAR Lombardía, sentencia 23.2.1979, núm. 75, en *Foro pad.*, 1979, I, págs. 75 y ss.

⁷⁴ Así, Cons. Estado, sec. IV, sentencia 11.5.1982, núm. 278, en *Foro amm.*, 1982, I, págs. 977 y ss.

⁷⁵ Por ejemplo, TAR Toscana, sec. Firenze, sentencia 7.5.1990, núm. 436, en *TAR*, 1990, I, págs. 2655 y ss.

Asimismo, en cuanto al problema de la reiteración de las cargas preordenadas a la expropiación, impuestas en sede de planificación urbanística general, en tales resoluciones se exige que la Administración pública dé cuenta adecuadamente de la carencia de posibles soluciones alternativas⁷⁶: la reiteración de la carga está, pues, motivada por el perfil de su necesidad.

Mas en general, en torno a la legitimidad de disposiciones expropiatorias, la jurisprudencia sigue hasta ahora afirmando la necesidad de motivar expresamente la indispensabilidad del sacrificio impuesto al particular para la satisfacción del interés público perseguido y a la sobrevenida comparación de todos los intereses públicos y privados implicados en el procedimiento expropiatorio, con el fin de establecer a cuáles de éstos resulta prevalente⁷⁷.

E) La jurisprudencia en cuestión de adopción de disposiciones sancionadoras y de autotutela por parte de la Administración pública

A este propósito hay que mencionar, sobre todo, las numerosas resoluciones inherentes a la aplicación de sanciones disciplinarias en el ámbito del empleo público, donde la jurisprudencia afirma que la Administración pública, en el ejercicio de su poder disciplinario, debe valorar los hechos de modo correcto y adecuado, de forma que se respete el principio de la necesaria proporcionalidad de la sanción a imponer con relación a la gravedad de la infracción cometida⁷⁸. O bien censura la medida sancionadora por ilógica y por injusticia manifiesta, de forma que la relación entre responsabilidad y disposición sancionadora resulta privada del necesario carácter de proporcionalidad⁷⁹.

En todas estas hipótesis resulta, sin embargo, que el principio de proporcionalidad no aparece nunca como un vicio autónomo del acto, sino en cuanto reconducible al exceso de poder por carencia de instrucción, por ilógico, o por disparidad en el tratamiento, como forma extrema de injusticia manifiesta.

Subsisten, por otra parte, algunas hipótesis en relación con las cuales el principio de proporcionalidad parece tener una relevancia autónoma, como vicio típico de la medida disciplinaria⁸⁰. Pero, bien visto, ni siquiera en tales hipótesis surge como un principio autónomo. En efecto, sólo allí

⁷⁶ Por ejemplo, TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 9.7.1996, núm. 1142, en *TAR*, 1996, I, pág. 2931.

⁷⁷ Así, TAR Molise, sentencia 9.3.1982, núm. 60, en *TAR*, 1982, I, pág. 1653. Por otra parte, se hace expresa referencia a la necesidad de un tratamiento equitativo entre interés público e interés privado. Así, TAR Piemonte, sentencia 14.7.1981, núm. 586, en *Riv. amm. R. I.*, 1982, pág. 70.

⁷⁸ Por ejemplo, TAR Umbría, sec. Perugia, sentencia 1.6.1982, núm. 196, en *TAR*, 1982, I, pág. 2568.

⁷⁹ Por ejemplo, TAR Piemonte, sec. Torino, sentencia 14.3.1995, núm. 191, en *TAR*, 1995, I, pág. 2198.

⁸⁰ Por ejemplo, TAR Piemonte, sec. Torino, sentencia 16.2.1989, núm. 162, en *TAR*, 1989, I, pág. 1227; TAR Abruzzo, sec. Pescara, sentencia 28.2.1982, en *TAR*, 1982, I, pág. 980.

donde el principio de proporcionalidad se hace objeto de exigencia explícita por parte de los jueces, en calidad de principio general, surge su control no directamente, sino debido a aquellos vicios de la motivación, que parecen sintomáticos del exceso de poder⁸¹.

El cuadro no cambia ni siquiera con referencia a las resoluciones relativas medidas sancionadoras, adoptadas con relación a sociedades privadas o a concesionarios públicos, por parte de los órganos de vigilancia de la Administración pública⁸².

Destacan, finalmente, las disposiciones sancionadoras asumidas por la Administración pública en el ámbito de la actividad de vigilancia del respeto de la disciplina urbanística vigente. Al respecto, la jurisprudencia pretende que subsista una adecuada ponderación por parte de la autoridad, entre el sacrificio de las situaciones privadas sobre las cuales incide la medida sancionadora, por un lado, y la persecución del interés público conexo a su aplicación, por otro⁸³.

También con referencia a la adopción de medidas de autotutela⁸⁴ y, en particular, al poder de anulación de los actos administrativos ilegítimos, la jurisprudencia tradicionalmente ha afirmado que se requiere la valoración de la existencia de un interés público concreto para la anulación —no identificable con el mero restablecimiento de la legalidad violada— y su comparación con los intereses privados sacrificados, aun cuando se trate de posiciones jurídicas cualificadas y consolidadas en el tiempo⁸⁵. Igualmente se afirma con relación al ejercicio del poder de revocación los actos por causa de oportunidad. También aquí la jurisprudencia considera que la Administración pública tiene que evidenciar las razones que inducen a una forma distinta de satisfacción del interés público en relación con el interés privado sacrificado⁸⁶.

⁸¹ Por ejemplo, TAR Marche, sec. Ancona, sentencia 28.5.1987, núm. 260, en *TAR*, 1987, I, pág. 2465; TAR Calabria, sec. Reggio Calabria, sentencia 19.9.1986, núm. 397, en *TAR*, 1986, I, pág. 3845.

⁸² Por ejemplo, TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 9.11.1994, núm. 1741, en *TAR*, 1994, I, pág. 4300; TAR Sicilia, sec. Palermo, sentencia 1.6.1994, núm. 369, en *TAR*, 1994, I, pág. 3447.

⁸³ Por ejemplo, TAR Lombardia, sec. Brescia, sentencia 9.3.1987, núm. 254, en *Foro amm.*, 1987. En particular, con respecto a la orden de demolición de construcciones abusivas, la jurisprudencia afirma que se demuestra que no hay otro medio menos «traumático» para retomar el orden jurídico turbado: Cons. Stato, sentencia 6.7.1979, núm. 489, en *Foro amm.*, 1979, I, págs. 1478 y ss.

⁸⁴ Sobre el tema de la autotutela de la Administración pública se remite a F. BENVENUTI «Autotutela (diritto amministrativo)», voz, en *EdD*, vol. IV, págs. 537 y ss.

⁸⁵ Entre las más recientes, TAR Trentino Alto Adige, sec. Trento, sentencia 26.4.1996, núm. 169, en *TAR* 1996, I, pág. 2465; Cons. Estado, sec. VI, sentencia 30.3.1994, núm. 461, en *TAR*, 1994, I, pág. 487; TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 23.2.1994, núm. 272, en *TAR*, 1994, I, pág. 982; TAR Abruzzo, sec. Pescara, sentencia 6.11.1993, núm. 546, en *TAR*, 1993, I, pág. 256; Cons. Estado, sec. V, sentencia 30.7.1993, núm. 806, en *Cons. Stato*, 1993, I, pág. 934.

⁸⁶ Por ejemplo, TAR Lazio, sec. Roma, sentencia 28.2.1996, núm. 290, en *TAR*, 1996, I, pág. 788; Cons. Estado, sec. VI, sentencia 28.6.1995, núm. 634, en *Cons. Stato*, 1995, I, pág. 919.

F) La jurisprudencia en materia de adopción de actos administrativos *extra ordinem*

En el ordenamiento italiano subsisten en el campo de la Administración pública algunos poderes extraordinarios, con la finalidad de permitir afrontar situaciones excepcionales, cuya concurrencia hace imposible el recurso a los medios extraordinarios previstos por el ordenamiento⁸⁷.

La hipótesis más relevante afecta al poder de dictar actos normativos contingentes y urgentes, cuya adopción —además de la subsistencia de un peligro inminente de daño para el interés público— presupone, según la jurisprudencia, una equitativa atemperación entre dicho interés y el interés privado sacrificado⁸⁸.

Se trata, como es evidente, de lógicas no extrañas al principio de proporcionalidad, aunque con aplicaciones extemporáneas y privadas de sistematicidad.

G) La jurisprudencia sobre previsiones impositivas de gravámenes sobre propiedad privada, en favor de bienes culturales y ambientales

Por último, resulta particularmente interesante la jurisprudencia en materia de imposición de gravámenes a la propiedad privada, destinados a la tutela de bienes culturales y ambientales⁸⁹.

A tal fin la jurisprudencia afirma, en general, que subsiste una obligación de motivación puntual de la exigencia de imposición del gravamen directo y esta obligación tiene el fin de limitar, en la medida necesaria, el sacrificio impuesto a los privados⁹⁰. Por otra parte, se afirma que la Administración pública debe dar cuenta de todas las circunstancias del hecho, que se valoran al imponer el gravamen, con el fin de demostrar que la medida no es desproporcionada con respecto a la finalidad de interés público al cual está preordenado⁹¹. Y, de esta forma, se llega a reconocer la existencia de un control jurisdiccional, no sólo con relación a la necesidad y a la proporcionalidad en sentido estricto de la medida de gravamen directo a la propiedad privada, sino también con respecto a la idoneidad de dicha medida con respecto al fin de tutela del interés público perseguido.

En cuanto a las hipótesis de imposición de gravámenes denominados indirectos —es decir, aquellos destinados a garantizar la mejor tutela del bien objeto del gravamen directo o, más en general, su mejor disfrute— la

⁸⁷ Por todos, véase CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*.

⁸⁸ Por ejemplo, Consejo de Estado, sec. V, sentencia 3.4.1990, núm. 332, en *iv.giur.ed.*, 1990, I, págs. 544 y ss.

⁸⁹ SALVIA, TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 1992, págs. 301 y ss., y la doctrina allí citada.

⁹⁰ Por ejemplo, Cons. Estado, sec. VI, sentencia 26.11.1991, núm. 596, en *Cons. Stato*, 1991, I, págs. 1368 y ss.;

⁹¹ Cons. Estado, sec. VI, sentencia 26.11.1991, núm. 596 cit., punto 4 de la motivación, pág. 1371.

jurisprudencia afirma que la elección debe ser objeto de una motivación rigurosa y congruente, con el fin de dar cuenta de que, entre las varias soluciones posibles, se ha seleccionado aquella que salvaguarda el interés público con un menor sacrificio para el particular⁹².

4. Conclusiones (a la luz de las más recientes tendencias jurisprudenciales)

Como conclusión de esta breve investigación reconstructiva resulta oportuno resumir la situación, para comprender si y en qué medida —más allá de las simples resoluciones citadas y más allá de las cuestiones meramente terminológicas— resulta fácil de hallar, en el ordenamiento administrativo italiano, un principio de proporcionalidad reconducible al refinado instrumento de control jurisdiccional de la experiencia alemana y también de la comunitaria.

En especial, en las investigaciones efectuadas por la doctrina administrativa italiana —e independientemente de cuestiones meramente terminológicas— el principio de proporcionalidad no ha sido tomado específicamente en consideración. No existe, en consecuencia, una elaboración doctrinal italiana de ese principio. Hay sólo, aquí y allá en varios autores, apuntes que llaman la atención sobre aspectos aislados del principio de proporcionalidad.

En cuanto, pues, al tratamiento asumido por la jurisprudencia administrativa, aunque se trate de valorar aquella que en el ámbito comunitario ya ha sido inequívocamente identificada como exigencia de «proporcionalidad de la medida adoptada», presenta contradicciones intrínsecas que —junto a la incertidumbre y los contenidos efectivos, necesarios y eventuales, del correlativo examen— hacen difícil, si no imposible, reconocer la existencia, en general, en nuestro actual sistema de control jurisdiccional administrativo, de elementos de juicio que realmente satisfagan las exigencias de un control jurisdiccional sobre la acción de los poderes públicos, impuesto por la aplicación del principio de proporcionalidad comunitario.

No hay duda de que, esencialmente, el objetivo que se persigue con la aplicación del principio de proporcionalidad consiste en garantizar un control lo más eficaz posible sobre las opciones operadas por la Administración pública en la persecución del interés público, no es, sin embargo, cierto, en igual medida, que entre todos los instrumentos jurídicos abstractamente utilizables al efecto subsista una relación de equivalencia⁹³: la

⁹² Entre las más recientes, TAR Lazio, sec. II, sentencia 9.11.1996, núm. 2021, en *Foro amm.*, 1997, pág. 1487.

⁹³ Con el que se sitúa en abierta polémica respecto a la postura doctrinal «aduladora» que, en virtud de la atención sólo a los resultados, parece considerar irrelevante, en la práctica, un estudio sobre las modalidades con las que dichos resultados se han reunido. Por último, véase, ZUBALLI, «Il controllo della discrezionalità in Italia», en AA.VV., *Potere discrezionale e controllo giudiziario* (ed. de V. PARRISIO), Milano, 1998, págs. 163 y ss.

elección de los instrumentos de control destaca, evidentemente, también en términos de efectividad y de sistematicidad del relativo control. Asimismo, el hecho de que el control jurisdiccional sobre la acción administrativa resulte anclado a precisos parámetros de valoración —como los conectados a la aplicación del principio de proporcionalidad alemán y comunitario— o a un control de fines inciertos —como el establecido en nuestro control sobre el exceso de poder⁹⁴— tiene repercusiones precisas, en última instancia, sobre la efectividad de la tutela jurisdiccional garantizada al particular, frente a intervenciones de la Administración pública lesivas de su esfera jurídica.

Por otra parte, para mitigar, al menos en parte, este juicio negativo resulta evidente, últimamente, una dirección innovadora dentro de la jurisprudencia administrativa italiana⁹⁵, que ha tenido como fin la aplicación directa —en materia de pertinencia exclusivamente nacional— del principio de proporcionalidad comunitario, entendido, hay que subrayarlo, en sentido estrictamente técnico: como verificación, acerca de la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de la medida seleccionada por la Administración pública para la consecución del interés público primario, coincidente con un interés privado secundario⁹⁶. Esta jurisprudencia, pues, en lugar de hacer —como es habitual— una referencia sólo indirecta al principio de proporcionalidad (que en los pronunciamientos de la jurisprudencia administrativa tradicional —como hemos visto— resulta en cualquier caso diluido en los diversos perfiles relativos al exceso de poder del acto impugnado), ha previsto, por el contrario, un control del acto administrativo impugnado con referencia expresa a la ilegitimidad derivada de la violación de los cánones de control reconducibles al principio de proporcionalidad.

Esta circunstancia, además de ofrecer un punto de vista meramente re-constructivo, asume una relevancia bastante notable para nuestro ordena-

⁹⁴ Por todos, SALA, «L'eccesso di potere amministrativo dopo la L. 241/1990: un'ipotesi di ridefinizione», en *Dir. amm.*, 1993, págs. 173 y ss., en particular, págs. 196 y ss.; SACCHI-MORSIANI, «Eccesso di potere amministrativo», voz, en *Nov. Dig. It.*, Apéndice III, págs. 219 y ss. (en particular, págs. 227 y ss.); LEVI, «Legittimità (diritto amministrativo)», voz, en *Enc. Dir.*, vol. XXIV, págs. 124 y ss. (en particular, págs. 137 ss.).

⁹⁵ Cons. Estado, sec. V, sentencia 3.4.1990, núm. 332, en *Riv. giur. ed.*, 1990, I, págs. 544 y ss.; *idem*, 18.2.1992, núm. 132, en *Cons. Stato*, 1992, págs. 467 y ss. Además, en particular, la dirección jurisprudencial que se ha mantenido —desde marzo de 1997— en la sección tercera de Milano del TAR Lombardía, de la que se encuentran trazas en las ordenanzas 13.3.1997, núm. 877, *Ecolservice Italia Srl c. Azienda USSL 40*; 11.4.1997, núm. 1220, *TTR Tecno Trattamento Rifiuti Srl c. Comune di Monticelli Pavese*; 16.5.1997, núm. 1576, *Telecom Italia SpA c. Università degli Studi di Milano*; 21.8.1997, núm. 2815, *Istituto G. L. Bernini Srl c. Autorità Garante della Concorrenze e del Mercato*; 28.11.1997, núm. 4066, *Srl Marina c. Ministero dell'Interno*; 9.4.1988, núm. 1121, *MEPA Impianti Srl c. Comune di Nova Milanese*, y en las sentencias 2.4.1997, núm. 354, *Costruzioni Perregrini Srl c. Ministero dei Lavori Pubblici*; 17.2.1998, *Impresa Pezzotti Pietro c. AEM*, Milano.

⁹⁶ Se trata, en particular, de la ordenanza del TAR Lombardía, sec. III, 27.6.1997, núm. 2260, *Autogrill SpA c. Comune di Milano*, y de la sentencia, del mismo TAR, 16.4.1998, núm. 752, *SO-GEAL Srl c. Comune di Porlezza*.

miento también desde un punto de vista estrictamente práctico. En efecto, de cómo se estructura el control jurisdiccional administrativo en Italia —que, como se ha dicho, tiene naturaleza meramente casatoria— la circunstancia de que el juez llegue a anular un acto administrativo porque la medida preseleccionada como su contenido entre en confrontación con el principio de proporcionalidad, implica, en concreto, que la Administración pública no podrá elaborar una nueva medida con el mismo contenido que la ya anulada. Por el contrario, cuando se anule el acto administrativo —como tradicionalmente sucede— por exceso de poder por insuficiencia de la motivación, o por su ilógica, o por contrastar el acto con criterios de razonabilidad no especificados con exactitud, es muy posible que la Administración pública reitere después, en sustancia, la misma medida, previa eliminación sólo de aquellos vicios, que asumen así un relieve meramente formal⁹⁷. Sólo, pues, en la hipótesis en la cual la anulación del acto administrativo se efectúa por específica violación del principio de proporcionalidad, podrá tenerse —cual fin cierto— la imposibilidad por parte de la Administración pública de reiterar la medida con el mismo contenido sustancial. De otra forma, los relieves del tema de falta de respeto a los cánones reconducibles al principio de proporcionalidad tendrán la relevancia de simples *obiter dicta* y, como tales, estarán privados de todo valor preceptivo⁹⁸.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- AGRO, «L'eguaglianza in transizione», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 199.
- ANZON, «Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza», en AA.VV., *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991.
- AZZENA, *Natura e limiti dell'eccesso di potere amministrativo*, Milano, 1976.
- BARILE, «Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 21.
- BARTOLE, «Controllo di razionalità e determinazione previa di criteri e protocolli di giudizio», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 203.
- BENVENUTI, «Autotutela (diritto amministrativo)», voz, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, pág. 537.
- BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992.

⁹⁷ Cfr. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 1990, págs. 36 y ss. Sobre la distinción entre legalidad formal y legalidad sustancial, con referencia al control sobre el acto administrativo y a sus prospectivas evolutivas, véase, pues, de manera especial, COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Milano, 1993; en particular, págs. 168 y ss.; 270 y ss.

⁹⁸ Sobre el ámbito objetivo de la operatividad del juicio administrativo, véase, por todos, VIRGA, *Diritto amministrativo*, cit., vol. II, págs. 445 y ss.

- BRIGNOLA, «Relazione introduttiva», en AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano, 1994, pág. 9.
- CALABRO, «La discrezionalità amministrativa nella realtà d'oggi. L'evoluzione del sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere», en *Consiglio di Stato*, 1992, II, pág. 1565.
- CARAVITA DI TORITTO, «Le quattro fasi del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 259.
- CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990.
- CERRI, «I modi argomentativi del giudizio di ragionevolezza delle leggi: cenni di diritto comparato», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 131.
- CERVATI, «In tema di interpretazione della Costituzione, nuove tecniche argomentative e "bilanciamento" tra valori costituzionali», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 55.
- COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Milano, 1993.
- CORAGGIO, «La posizione dell'Interesse privato nella gerarchia degli Interessi», en AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano, 1994, pág. 79.
- CORASANITI, «La ragionevolezza come parametro del giudizio di legittimità costituzionale», en *Diritto e società*, 1995, pág. 1.
- DE MICHELE, «La giustizia amministrativa nella prospettiva comunitaria», en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, pág. 87.
- FELICETTI, «Discrezionalità legislativa e giudizio di costituzionalità», en *Foro italiano*, 1986, I, c. 22.
- FOIS, «"Ragionevolezza" e "valori": interrogazioni progressive verso le concezioni sulla forma di Stato e sul diritto», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994.
- FRACCHIA, «Manifestazioni di interesse del privato e procedimento amministrativo», en *Diritto amministrativo*, 1996, pág. 11.
- GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998.
- GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetti e problemi*, Milano, 1939.
- *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981 pág. 434.
- *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1988.
- *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993.
- GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 1990.
- LEVI, «Legittimità (diritto amministrativo)», voz, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIV, pág. 124.
- LUCIANI, «Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 245.
- LUTHER, «Ragionevolezza (delle leggi)», en *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XII, pág. 341.

- LUTHER, «Ragionevolezza e Verhältnismäßigkeit nella giurisprudenza costituzionale tedesca», en *Diritto e società*, 1993, pág. 307.
- MAZZITELLI, «Il ragionevole buon andamento», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pág. 1142.
- MERUSI, «Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme», en *Diritto amministrativo*, 1993, pág. 21.
- MORBIDELLI, «L'indennizzo diversificato: un criterio di ragionevolezza», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pág. 2445.
- «I principi del procedimento», en AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, vol. II, pág. 1212.
- NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 4.^a edición, 1994.
- ONIDA, «Ragionevolezza e “bisogno di differenza”», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 253.
- PALADIN, «Esiste un «principio di ragionevolezza» nella giurisprudenza costituzionale?», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 163.
- PICOZZA, «Alcune riflessioni circa la rilevanza del diritto comunitario sui principi del diritto amministrativo italiano», en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, pág. 1209.
- PIZZORUSSO, «Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa», en *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1986, pág. 795.
- POLICE, «Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative», *Diritto amministrativo*, 1996, pág. 229.
- RANDAZZO, «Norme finanziarie pattizie Stato-confessioni religiose acattoliche: un difficile bilanciamento tra ragionevolezza e “bisogno di differenza”», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pág. 569.
- RESTA, «Il potere discrezionale della pubblica amministrazione e gli interessi legittimi dei cittadini nella legge di riforma del procedimento amministrativo nella realtà italiana e nella prospettiva europea», en *Tribunali Amministrativi Regionali*, 1992, II, pág. 411.
- ROSSANO, «“Ragionevolezza” e fattispecie di eguaglianza», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 169.
- RUSSO, «Appunti sulla gerarchia degli interessi nella L. 241/1990», en AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano, 1994, pág. 283.
- SACCHI-MORSIANI, «Eccesso di potere amministrativo», voz, en *Novissimo Digesto Italiano*, Apéndice III, pág. 219.
- SAITTA, «Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale», en *Diritto e società*, pág. 53.
- SALA, «L'eccesso di potere amministrativo dopo la L. 241/1990: un'ipotesi di ridefinizione», en *Diritto amministrativo*, 1993, pág. 173.
- SALVIA, TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 1992.
- SANDULLI, «Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale», en *Diritto e società*, 1975, pág. 561.
- SCHEFOLD, «Aspetti di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale tedesca», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 121.

- TOSI, «Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 277.
- VERBARI, *Principi di diritto processuale amministrativo*, Milano, 1995.
- VILLATA, «L'atto amministrativo», en AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, vol. II, pág. 1388.
- VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993.
- VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1995.
- VOLPE, «Razionalità, ragionevolezza e giustizia nel giudizio sull'eguaglianza delle leggi», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 193.
- WEBER, «Sviluppi nel diritto amministrativo europeo», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, pág. 607.
- ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.
- «Su tre aspetti della ragionevolezza», en AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, 1994, pág. 179.
- *Il diritto mite*, Torino, 1992.
- «La giurisdizione costituzionale», en AMATO y BARBERA (eds.), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II (*L'organizzazione costituzionale*), Bologna, 1997, págs. 471 ss.
- ZUBALLI, «Il controllo della discrezionalità in Italia», en AA.VV., *Potere discrezionale e controllo giudiziario* (ed. de V. PARISIO), Milano, 1998, pág. 163.

JURISPRUDENCIA CITADA

Sentencias de la Corte Constitucional

- Sentencia 14.1.1956, núm. 1, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, pág. 1.
- Sentencia 15.12.1967, núm. 143, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, pág. 1685.
- Sentencia 16.12.1970, núm. 188, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, pág. 2158.
- Sentencia 10.7.1974, núm. 225, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, pág. 1775.
- Sentencia 10.7.1974, núm. 226, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, pág. 1791.
- Sentencia 26.7.1979, núm. 93, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, I, pág. 690.
- Sentencia 15.5.1984, núm. 141, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, pág. 958.
- Sentencia 6.5.1985, núm. 132, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, I, pág. 934.
- Sentencia 17.10.1985, núm. 231, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, I, pág. 1879.
- Sentencia 13.5.1987, núm. 153, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pág. 1141.

- Sentencia 25.5.1987, núm. 189, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pág. 1375.
- Sentencia 26.1.1988, núm. 78, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, pág. 211.
- Sentencia 18.2.1988, núm. 182, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, pág. 673.
- Sentencia 19.5.1988, núm. 557, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, pág. 2588.
- Sentencia 20.7.1988, núm. 948, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, pág. 4384.
- Sentencia 15.10.1988, núm. 1030, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, pág. 4982.
- Sentencia 9.11.1988, núm. 1028, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, pág. 4926.
- Sentencia 20.12.1988, núm. 1104, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, pág. 5358.
- Sentencia 29.12.1988, núm. 1143, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, pág. 5541.
- Sentencia 12.4.1989, núm. 181, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, pág. 828.
- Sentencia 11.7.1989, núm. 390, en *Giurisprudenza italiana*, 1990, I, pág. 1539.
- Sentencia 31.5.1990, núm. 275, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pág. 1658.
- Sentencia 18.1.1991, núm. 15, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, I, pág. 98.
- Sentencia 23.11.1993, núm. 407, en *Consiglio di Stato*, 1993, II, pág. 1872.
- Sentencia 15.7.1994, núm. 304, en *Consiglio di Stato*, 1994, II, pág. 1086.
- Sentencia 23.12.1994, núm. 446, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pág. 3891.
- Sentencia 10.5.1995, núm. 161, en *Giurisprudenza italiana*, 1996, I, pág. 233.
- Sentencia 27.7.1995, núm. 413, en *Consiglio di Stato*, 1995, II, pág. 1321.
- Sentencia 12.9.1995, núm. 430, en *Consiglio di Stato*, 1995, II, pág. 1549.
- Sentencia 18.10.1995, núm. 439, en *Foro italiano.*, 1996, I, pág. 1554;.
- Sentencia 28.3.1996, núm. 89, en *Consiglio di Stato*, 1996, II, pág. 430.
- Sentencia 24.4.1996, núm. 127, en *Foro italiano*, 1997, I, pág. 1356.
- Sentencia 6.5.1996, núm. 141, en *Consiglio di Stato*, 1996, II, pág. 821.
- Sentencia 12.7.1996, núm. 244, en *Consiglio di Stato*, 1996, II, pág. 1187.
- Sentencia 19.7.1996, núm. 264, en *Giurisprudenza costituzionale.*, 1996, pág. 2347.
- Sentencia 29.7.1996, núm. 330, en *Consiglio di Stato*, 1996, II, pág. 1314.
- Sentencia 5.11.1996, en *Consiglio di Stato*, 1996, II, pág. 1920.
- Sentencia 20.12.1996, núm. 401, en *Regioni*, 1997, pág. 439.
- Sentencia 24.12.1996, núm. 408, en *Consiglio di Stato*, 1996, II, pág. 2102.
- Sentencia 10.1.1997, núm. 4, en *Giurisprudenza costituzionale.*, 1997, pág. 17.
- Sentencia 23.5.1997, núm. 145, en *Giurisprudenza costituzionale.*, 1997, pág. 1596.
- Sentencia 30.7.1997, núm. 287, en *Consiglio di Stato*, 1997, II, pág. 1181.

Jurisprudencia administrativa

- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 27.9.1977, núm. 714, en *Consiglio di Stato*, 1977, I, pág. 1307.
- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 6.7.1979, núm. 489, en *Foro amministrativo*, 1979, I, pág. 1478.
- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 11.5.1982, núm. 278, en *Foro amministrativo*, 1982, I, pág. 977.
- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 5.9.1986, núm. 586, en *Consiglio di Stato*, 1986, I, pág. 1112.
- Consejo de Estado, sec. V, sentencia 3.4.1990, núm. 332, en *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1990, I, pág. 544.
- Consejo de Estado, sec. VI, sentencia 26.11.1991, núm. 596, en *Consiglio di Stato*, 1991, I, pág. 1368.
- Consejo de Estado, sec. V, sentencia 18.2.1992, núm. 132, en *Consiglio di Stato*, 1992, pág. 467.
- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 4.3.1992, núm. 241, en *Consiglio di Stato*, 1992, I, pág. 363.
- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 1.7.1992, núm. 654, en *Consiglio di Stato*, 1992, I, pág. 873.
- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 15.9.1992, núm. 768, en *Rivista della Corte dei conti*, 1992, pág. 189.
- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 13.3.1993, núm. 711, en *Consiglio di Stato*, 1993, I, pág. 860.
- Consejo de Estado, sec. V, sentencia 30.7.1993, núm. 806, en *Consiglio di Stato*, 1993, I, pág. 934.
- Consejo de Estado, sec. VI, sentencia 30.3.1994, núm. 461, en *TAR*, 1994, I, pág. 487.
- Consejo de Estado, sec. VI, sentencia 13.4.1994, núm. 496, en *Consiglio di Stato*, 1994, I, pág. 583.
- Consejo de Estado, sec. V, sentencia 10.5.1994, núm. 482, en *Foro amministrativo*, 1994, pág. 1131.
- Consejo de Estado, sec. VI, sentencia 28.6.1995, núm. 634, en *Consiglio di Stato*, 1995, I, pág. 919.
- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 27.2.1996, núm. 187, en *Consiglio di Stato*, 1996, I, pág. 166.
- Consejo de Estado, sec. IV, sentencia 7.4.1997, núm. 343, en *Foro amministrativo*, 1997, I, pág. 1067.
- Consejo de Estado, sec. V, sentencia 26.5.1997, núm. 563, en *Consiglio di Stato*, 1997, I, pág. 723.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sentencia 23.2.1979, núm. 75, en *Foro pad.*, 1979, I, pág. 75.
- Tribunal Administrativo Regional, Piemonte, sentencia 14.7.1981, núm. 586, en *Riv. amm. R. I.*, 1982, pág. 70.
- Tribunal Administrativo Regional, Abruzzo, sec. Pescara, sentencia 28.2.1982, en *TAR*, 1982, I, pág. 980.
- Tribunal Administrativo Regional, Molise, sentencia 9.3.1982, núm. 60, en *TAR*, 1982, I, pág. 1653.

- Tribunal Administrativo Regional, Umbría, sec. Perugia, 27.4.1982, núm. 106, en *TAR*, 1982, I, pág. 2132.
- Tribunal Administrativo Regional, Piemonte, sentencia 4.5.1982, núm. 157, en *TAR*, 1982, I, pág. 1881.
- Tribunal Administrativo Regional, Umbría, sec. Perugia, sentencia 1.6.1982, núm. 196, en *TAR*, 1982, I, pág. 2568.
- Tribunal Administrativo Regional, Veneto, sentencia 18.6.1982, en *TAR*, 1982, I, pág. 2479.
- Tribunal Administrativo Regional, Umbría, sec. Perugia, sentencia 19.11.1982, en *TAR*, 1982, I, pág. 247.
- Tribunal Administrativo Regional, Umbría, sec. Ancona, sentencia 14.4.1983, núm. 149, en *TAR*, 1983, I, pág. 1595.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sec. Milano, 3.5.1986, núm. 109, en *TAR*, 1986, I, pág. 2206.
- Tribunal Administrativo Regional, Piemonte, sec. Torino, sentencia 21.5.1986, núm. 184, en *TAR*, 1986, I, pág. 2159.
- Tribunal Administrativo Regional, Calabria, sec. Reggio Calabria, sentencia 19.9.1986, núm. 397, en *TAR*, 1986, I, pág. 3845.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sez. Brescia, sentencia 9.3.1987, núm. 254, en *Foro amm.*, 1987.
- Tribunal Administrativo Regional, Marche, sec. Ancona, sentencia 28.5.1987, núm. 260, en *TAR*, 1987, I, pág. 2465.
- Tribunal Administrativo Regional, Toscana, sec. Firenze, sentencia 21.6.1986, núm. 562, en *TAR*, 1986, I, pág. 2929.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 10.2.1987, núm. 287, en *TAR*, 1987, I, pág. 845.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sec. Milano, sentencia 5.5.1987, en *TAR*, 1987, I, pág. 2348.
- Tribunal Administrativo Regional, Piemonte, sec. Torino, 17.3.1988, núm. 96, en *TAR*, 1988, pág. 1555.
- Tribunal Administrativo Regional, Piemonte, sec. Torino, sentencia 16.2.1989, núm. 162, en *TAR*, 1989, I, pág. 1227.
- Tribunal Administrativo Regional, Liguria, sec. Génova, sentencia 17.3.1990, núm. 205, en *TAR*, 1990, I, pág. 2081.
- Tribunal Administrativo Regional, Toscana, sec. Firenze, sentencia 7.5.1990, núm. 436, en *TAR*, 1990, I, pág. 2655.
- Tribunal Administrativo Regional, Toscana, sec. I, sentencia 12.11.1990, núm. 964, en *Toscana lav. giur.*, 1991, pág. 148.
- Tribunal Administrativo Regional, Campania, sec. Napoli, sentencia 14.6.1991, núm. 111, en *TAR*, 1991, pág. 3100.
- Tribunal Administrativo Regional, Campania, sec. Napoli, sentencia 28.6.1991, núm. 156, en *Foro amm.*, 1992, pág. 1192.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. I, sentencia 11.10.1991, núm. 1721, en *Foro amministrativo*, 1992, pág. 1167.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 13.10.1992, núm. 1291, en *TAR*, 1992, I, pág. 4176.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 14.12.1992, núm. 1596, en *TAR*, 1992, I, pág. 5.

- Tribunal Administrativo Regional, Sicilia, sec. Palermo, sentencia 14.1.1993, núm. 9, en *TAR*, 1993, I, pág. 1121.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 18.1.1993, núm. 40, en *TAR*, 1993, I, pág. 401.
- Tribunal Administrativo Regional, Marche, sentencia 23.4.1993, núm. 273, en *TAR*, 1993, I, pág. 2694.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 1.6.1993, en *TAR*, 1993, I, pág. 2254.
- Tribunal Administrativo Regional, Abruzzo, sec. Pescara, sentencia 6.11.1993, núm. 546, en *TAR*, 1993, I, pág. 256.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 23.2.1994, núm. 272, en *TAR*, 1994, I, pág. 982.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardia, sec. Milano, sentencia 5.4.1994, núm. 267, en *TAR*, 1994, I, pág. 1853.
- Tribunal Administrativo Regional, Friuli Venezia Giulia, sec. Trieste, sentencia 17.5.1994, núm. 225, en *TAR*, 1994, I, pág. 2566.
- Tribunal Administrativo Regional, Sicilia, sec. Palermo, sentencia 1.6.1994, núm. 369, en *TAR*, 1994, I, pág. 3447.
- Tribunal Administrativo Regional, Umbria, sec. Perugia, sentencia 9.6.1994, núm. 371, en *TAR*, 1994, I, pág. 3213.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 9.11.1994, núm. 1741, en *TAR*, 1994, I, pág. 4300.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 17.1.1995, núm. 61, en *TAR*, 1995, I, pág. 487.
- Tribunal Administrativo Regional, Piemonte, sec. Torino, sentencia 14.3.1995, núm. 191, en *TAR*, 1995, I, pág. 2198.
- Tribunal Administrativo Regional, Sicilia, sec. Palermo, sentencia 1.4.1995, núm. 314, en *Foro amm.*, 1995, pág. 2833.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardia, sec. Milano, sentencia 9.6.1995, núm. 809, en *TAR*, 1995, I, pág. 3591.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 28.2.1996, núm. 290, en *TAR*, 1996, I, pág. 788.
- Tribunal Administrativo Regional, Trentino Alto Adige, sec. Trento, sentencia 26.4.1996, núm. 169, en *TAR* 1996, I, pág. 2465.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardia, sec. Milano, sentencia 2.7.1996, núm. 914, en *TAR*, 1996, I, pág. 3120.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. Roma, sentencia 9.7.1996, núm. 1142, en *TAR*, 1996, I, pág. 2931.
- Tribunal Administrativo Regional, Lazio, sec. II, sentencia 9.11.1996, núm. 2021, en *Foro amm.*, 1997, pág. 1487.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardia, sec. Milano, sentencia 2.4.1997, núm. 354, *Costruzioni Perregrini Srl c. Ministero del Lavori Pubblici*.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardia, sec. Milano, sentencia 17.2.1998, *Impresa Pezzotti Pietro c. AEM*, Milano.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardia, sec. Milano, sentencia 16.4.1998, núm. 752, *SOGEL Srl c. Comune di Porlezza*.

Resoluciones

- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sec. Milano, ordenanza 13.3.1997, núm. 877, Ecolservice Italia Srl c. Azienda USSL 40.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sec. Milano, ordenanza 11.4.1997, núm. 1220, TTR Tecno Trattamento Rifiuti Srl c. Comune di Monticelli Pavese.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sec. Milano, ordenanza 16.5.1997, núm. 1576, Telecom Italia SpA c. Università degli Studi di Milano.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sec. Milano, ordenanza 21.8.1997, núm. 2815, Istituto G. L. Bernini Srl c. Autorità Garante della Concorrenze e del Mercato.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sec. Milano, ordenanza 28.11.1997, núm. 4066, Srl Marina c. Ministero dell'Interno.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sec. Milano, ordenanza 9.4.1988, núm. 1121, MEPA Impianti Srl c. Comune di Nova Milanese.
- Tribunal Administrativo Regional, Lombardía, sec. Milano, ordenanza 27.6.1997, núm. 2260, Autogrill SpA c. Comune di Milano.
- Tribunal de Cuentas, sentencia 17.7.1983, núm. 1370, en *Consiglio di Stato*, 1983, II, pág. 371.

Sentencias del Tribunal de Casación

- Casación civil, SS.UU., sentencia 18.6.1986, núm. 4081, en *Consiglio di Stato*, 1986, II, pág. 1494.
- Casación civil, SS.UU., sentencia 14.7.1986, núm. 4542, en *Consiglio di Stato*, 1986, II, pág. 1674.
- Casación civil, sec. I., sentencia 27.5.1989, núm. 2575, en *Consiglio di Stato*, 1989, II, pág. 1258.



DOCUMENTOS

