

AUTONOMIE REGIONALI E ATTIVITA' AMMINISTRATIVA TRA ESIGENZE DI TRASPARENZA, OBIETTIVI DI SEMPLIFICAZIONE E DIRITTI PROCEDIMENTALI*

di Rossana Caridà **
(16 ottobre 2013)

Sommario: 1. *Considerazioni di ordine generale.* 2. *Uno sguardo alle previsioni statutarie.* 3. *L'art. 29 e l'ambito di applicazione della legge n. 241/1990.* 4. *Le leggi regionali. Uno sguardo d'insieme.* 5. *Brevi conclusioni.*

1. Considerazioni di ordine generale.

Tra i requisiti della buona amministrazione, gli obiettivi della trasparenza e della accessibilità sono, per un verso, avvertiti come essenziali e, per altro verso, come bisognosi di essere perseguiti con una pluralità di profili e di strumenti (la motivazione, la pubblicità, l'esercizio del diritto di accesso - comunque non utilizzabile come mezzo per un controllo generalizzato dell'amministrazione -, la digitalizzazione, l'uso delle procedure informatizzate). In particolare, alla trasparenza si riconosce un fondamento costituzionale rappresentando esso una condizione imprescindibile per la partecipazione democratica e un presupposto necessario delle responsabilità pubbliche: quella politica ministeriale che presume la conoscenza delle connesse attività da parte dell'elettorato (art. 95, Il c. Cost., ma anche l'art. 97, Il c. Cost., ai sensi del quale nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari). Tale competenza generale, cui si affianca un'ampia autonomia gestionale/amministrativa, supportata da forme di responsabilizzazione, pretende trasparenza particolarmente definita da imporsi a qualsiasi livello di governo.

Il principio del giusto procedimento, quale metodo oggettivo di corretto esercizio delle funzioni amministrative, d'altronde, si applica non solo nel rapporto tra potere autoritativo ed amministrati ma anche tra i diversi livelli territoriali di governo¹: la locuzione diritto ad una buona amministrazione comporta che le decisioni amministrative, sia quelle riguardanti i singoli interessati, sia, a maggior ragione, quelle che dispiegano il loro impatto su comunità più vaste, devono vedere la più ampia ed effettiva partecipazione possibile dei loro destinatari².

Il giusto procedimento fa emergere e consente di contemperare tutti gli interessi coinvolti, pubblici e privati, attraverso una completa istruttoria volta a garantire l'imparzialità, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa³.

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Giusto procedimento inteso come "partecipazione equilibrata" all'esercizio di funzioni amministrative di soggetti, a vario titolo coinvolti, titolari "di interessi giuridicamente rilevanti sul piano costituzionale": Corte cost., sent. n. 353/2001, punto 6 cons. dir.

Sul principio del giusto procedimento, F. SAITTA, *Verso un «giusto» procedimento espropriativo* (Relazione al Convegno dell'Associazione culturale Art. 111 su: «Espropriazione per pubblica utilità. A dieci anni dall'entrata in vigore del Testo Unico nuove questioni e vecchi problemi non risolti» - Reggio Calabria, 11-12 ottobre 2013), in corso di pubblicazione.

² In questa direzione, la partecipazione "non emerge quale tecnica per assicurare all'amministrazione tutte le informazioni necessarie a non prendere decisioni sbagliate ma piuttosto come esigenza di informazione piena e consapevole sulla consistenza e sulla rilevanza delle decisioni amministrative *in fieri* e di conseguente loro contestabilità dai diversi punti di vista presenti nelle comunità interessate": D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2008.

³ Sul punto, attuale l'impostazione che vuole il procedimento quale strumento di mediazione tra il fine di garanzia (imparzialità) ed il fine di buona amministrazione (realizzazione dell'efficacia) dove "l'ampia partecipazione, il complesso intrecciarsi degli interessi e dei fatti, l'attenta istruttoria che arricchiscono e vitalizzano il procedimento

Il principio, come è noto, ha subito profonde modifiche, dettate anche dalla necessità di adeguare il nostro sistema alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché ai principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle sentenze dei giudici dell'Unione, fonti del diritto europeo (art. 1, c. I, l. n. 241 e art. 1 del codice del processo amministrativo, d. lgs. n. 104/2012). Proprio l'art 41 della Carta afferma il *diritto* ad una buona amministrazione, per cui ad ogni individuo viene riconosciuta la pretesa a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle Istituzioni, organi e organismi dell'Unione, nonché il diritto di essere ascoltati prima che nei propri confronti sia adottato un provvedimento pregiudizievole, quello di accedere al fascicolo, l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. E siccome nessun organo legislativo può sottrarsi a questi principi, ne deriva che la legge sul procedimento si applica, intanto, a tutte le amministrazioni, con la conseguenza che leggi regionali o regolamenti di enti territoriali possono dettare altre discipline ma nel rispetto di tali principi, violando i quali ci si espone alla violazione dell'art. 117 Cost. e quindi del diritto europeo.

In secondo luogo, proprio alla luce del "giusto procedimento", seppur non espressamente costituzionalizzato ma che costituisce "un criterio di orientamento per il legislatore e per l'interprete" (sent. cost. n. 210/1995), l'informazione e la partecipazione rappresentano un momento indefettibile poiché l'amministrazione ha l'obbligo di emanare provvedimenti dal contenuto il più possibile condiviso: solo così, al sistema della definizione unilaterale del pubblico interesse (prerogativa esclusiva dell'agente pubblico) può subentrare il sistema della democraticità delle decisioni, tanto più democratiche e trasparenti quanto più i destinatari delle stesse siano posti nella condizione di poter utilmente interloquire con l'amministrazione. Quindi, ancorati la trasparenza e la partecipazione ai principi di imparzialità e buon andamento, hanno copertura costituzionale e pertanto sono vincolanti per qualsiasi legislatore.

La buona amministrazione non sembra più corrispondere soltanto ai criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, ma essa qualifica il correlativo dovere degli agenti pubblici, e quindi delle amministrazioni, di rendere conto del loro operato, di come siano stati gestiti il servizio e le mansioni loro affidate. A questo diritto sembrerebbe collegarsi quello ulteriore di "rendersi conto" e dunque di accedere alle attività amministrative, conoscerle in modo pieno ed effettivo, attraverso quel processo avviato con la legge sul procedimento, proseguito con il d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, consolidato dal d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, emanato in attuazione della legge n. 190/2012). In tal modo, intesa la trasparenza⁴ "come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche", la stessa (nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali) "concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione", come "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali", integrando "il diritto ad una buona amministrazione" e concorrendo "alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino".

Le disposizioni del decreto n. 33, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell'articolo 48, "integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate

servono non solo a garantire la più scrupolosa imparzialità, ma a rendere possibile la scelta più adeguata": M. NIGRO, *Scritti giuridici*, vol. III, Milano 1996, 2039 ss.

⁴ M. MASSA, *La trasparenza come diritto e il «diritto di accesso civico»*, in *dirittiregionali.org*, 24 aprile 2013.

dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione”.

La legge n. 241 costituisce il catalogo dei diritti procedurali cui corrispondono altrettanti obblighi in capo all'amministrazione: diritti alla comunicazione di avvio del procedimento, di accesso agli atti della procedura, di prendere visione degli atti del procedimento e di partecipare attraverso la presentazione di memorie scritte e documenti (che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare se pertinenti all'oggetto del procedimento), di avvalersi degli istituti di semplificazione, alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, alla conclusione del procedimento entro il termine legalmente prestabilito e con un provvedimento motivato ed espresso, il diritto ad una informazione corretta e completa.

Per quel che concerne la partecipazione sul piano amministrativistico, che si affianca a quella politica diretta o rappresentativa, vengono in rilievo le diverse modalità di intervento degli amministrati e l'acquisizione di quanti più elementi possibili sono utili ai fini del contenuto della decisione deliberativa finale.

I diritti procedurali si identificano con una pluralità di garanzie formali o di natura processuale, riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117 Cost., II c., lett. m), il cui contenuto è dato dal bene della vita che il soggetto aspira ad ottenere (o a mantenere) a seguito della decisione amministrativa finale, oppure da un'utilità autonoma, cioè svincolata dalla spettanza della pretesa sostanziale in concreto fatta valere⁵.

Tali diritti, oltre a porre la questione della loro natura giuridica e quello del riconoscimento della legittimazione processuale in capo ai loro titolari, necessitano di strumenti di tutela nel caso di loro compromissione da parte delle stesse amministrazioni. Ed un ruolo fondamentale assume il tempo quale bene della vita: infatti, se il procedimento deve concludersi entro un contesto temporale predeterminato, l'inutile scadenza per provvedere provoca un danno da risarcire a prescindere dal contenuto del provvedimento. In tale ipotesi la responsabilità dell'amministrazione per ritardo qualifica lo stesso come ingiusto perché illegittimo: il rispetto dei tempi procedurali, che l'ordinamento impone a garanzia della legalità dell'azione amministrativa, oggi ha assunto, come già accennato, il ruolo di bene giuridico autonomo poiché l'amministrazione, non concludendo il procedimento nei termini, viola il precetto costituzionale di buon andamento ed imparzialità.

La rilevanza giuridica che può essere oggi riconosciuta al fattore tempo⁶ trova più di un riscontro normativo: intanto nell'ottica di responsabilizzazione è stato previsto che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisca elemento di valutazione della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente. In secondo luogo, seguendo la linea di semplificazione e di accelerazione nella conclusione dei procedimenti, è stato normato l'obbligo dell'organo di governo di individuare, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia (omettendo tale individuazione, il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o, ancora, in mancanza,

⁵ M. RENNA, *Obblighi procedurali e responsabilità dell'amministrazione*, in *Dir. amm.* 2005, 557 ss.

⁶ T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano 1978, 783ss.; L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano 2009.

al funzionario di più elevato livello). Il meccanismo sostitutivo, tra l'altro reso noto per ciascun procedimento sul sito internet istituzionale dell'amministrazione, consente la tangibile rilevazione dell'inefficienza, di modo che sia possibile l'utile rimedio alla disfunzione.

Da ultimo, il decreto legge n. 69 del 2013, convertito nella legge n. 98, ha introdotto l'indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento⁷ (ma è appena il caso di ricordare, l'art. 17, c. I, lett. f), della l. n. 59/1997, decisamente inattuato, che aveva delegato il governo a disciplinare forme di indennizzo automatico e forfettario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento "per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione").

Le disposizioni sul procedimento amministrativo si trovano, oltre che nella legge 241 e nelle regole proprie di ciascuna amministrazione, anche negli statuti, nelle leggi regionali, nei regolamenti comunali. La Corte costituzionale ha difatti precisato che il procedimento amministrativo non sia una vera e propria materia e che esso, in base agli aspetti disciplinati, "possa essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale, entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni" (sent. n. 401/2007⁸). Gli istituti della 241 che certamente ricadono nell'alveo della potestà statale esclusiva sono la tutela processuale in materia di silenzio e di accesso e l'autotutela amministrativa date le note finalità giustiziali (giustizia amministrativa, art. 117, c. II, lett. I); la disciplina degli accordi (ordinamento civile⁹); mentre "la materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici locali è preclusa allo Stato e spetta alla competenza residuale delle regioni" (sent. n. 380/2004).

2. Uno sguardo alle previsioni statutarie.

La trasparenza, la pubblicità, la divulgazione delle informazioni e l'apporto partecipativo, anche per il tramite della comunicazione, costituiscono obiettivi prioritari per l'azione regionale.

Quanto alla partecipazione in generale, gli statuti delle regioni¹⁰ prevedono in più disposizioni quella dal basso all'attività amministrativa ed a quella dei pubblici poteri¹¹: la

⁷ Per un commento a prima lettura, F. VOLPE, *Silenzio inadempimento e tutela indennitaria (note a margine dell'art. 28 del d. l. 21 giugno 2013, n. 69)*, in www.lexitalia.it, n. 6/2013.

⁸ R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta (nota a Corte cost. n. 401/2007)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁹ E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005; ID., *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, in *Codice dell'azione amministrativa* (a cura di M.A. Sandulli), Milano 2011, 1256, ritiene che si sia in presenza di una vera e propria forzatura, basata sull'accostamento accordi-istituti del diritto privato, che tradirebbe la logica di fondo della riforma costituzionale, ovvero sia l'attribuzione alle regioni della potestà legislativa generale almeno nell'ambito del diritto amministrativo. Oltretutto "sottrarre alle Regioni anche la possibilità di regolare integralmente e liberamente, nei settori materiali di propria competenza, i rapporti con le altre amministrazioni pubbliche, e quindi anche con le amministrazioni locali presenti sul proprio territorio, equivale a porre ostacoli indebiti all'esercizio delle funzioni di programmazione e di coordinamento nell'ambito del territorio regionale che da sempre costituiscono la stessa ragione d'essere dell'ente regionale".

¹⁰ G. SALVIA, *La partecipazione al procedimento e il diritto di accesso nei nuovi statuti regionali*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani - E. Cheli, Bologna 2008, 189 ss.

¹¹ L'art. 2, lett. m., st. Calabria prevede che la regione ispiri la sua azione al raggiungimento, tra gli altri obiettivi, della partecipazione popolare e delle autonomie locali alle funzioni legislative ed amministrative, nonché al controllo dell'azione dei poteri pubblici; l'art. 51 st. Puglia annovera tra i principi da rispettare quello della partecipazione dei soggetti interessati alle progressive fasi del procedimento, anche al fine di verificarne il consenso; specifica poi all'art. 52 che la regione assicura, attraverso apposite intese con i comuni, che il cittadino possa rivolgersi al comune per il disbrigo di ogni e qualunque adempimento amministrativo che lo riguardi,

facoltà costituzionalmente prevista di richiedere il referendum sullo statuto, il referendum su leggi regionali, il diritto all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa. L'art. 2 st. Piemonte riconosce che la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini. Con la l. r. n. 46/2013¹², avente ad oggetto il dibattito pubblico regionale e la promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali, la regione Toscana persegue, tra gli altri, l'obiettivo di promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo dell'ente in tutti i settori ed a tutti i livelli amministrativi.

Alcuni statuti¹³ dispongono che l'imparzialità ed il buon andamento trovino attuazione tramite criteri di autonomia e partecipazione democratica, talvolta insieme al potenziamento del ruolo della concertazione (artt. 11 e 12 st. Abruzzo) e del partenariato con le forze sociali ed economiche (art. 8 st. Lombardia ed art. 16 st. Lazio¹⁴); viene proclamata la partecipazione effettiva dei soggetti, dei gruppi e degli enti interessati al procedimento di formazione dei provvedimenti amministrativi di interesse generale (art. 47 st. Basilicata, art. 49 st. Calabria, artt. 2 e 45 st. Marche, art. 20 st. Umbria, art. 17 st. Emilia Romagna¹⁵, art. 58 st. Piemonte, art. 9 st. Veneto, art. 20 st. Umbria); sono sanciti l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi regionali (art. 47 st. Basilicata, art. 65 st. Campania, art. 54 st. Toscana) ed il contraddittorio dei soggetti direttamente interessati alla formazione dei provvedimenti amministrativi (art. 17 e 61 st. Emilia Romagna, art. 46 st. Lombardia e art. 54 st. Toscana, secondo cui la legge prevede l'individuazione del responsabile della correttezza e della celerità del procedimento); è prevista la pubblicità degli atti (art. 11 st. Campania, anche attraverso sistemi di diffusione telematica, art. 51 st. Lazio, art. 11 st. Liguria) nonché la snellezza e trasparenza dei procedimenti (art. 47 st. Basilicata, art. 52 st. Lazio, art. 11 st. Liguria, art. 73 st. Toscana, art. 30 st. Umbria, art. 5 st. Calabria, art. 9 st. Lombardia); è rimessa alla fonte regionale la previsione dei termini entro i quali gli uffici regionali devono provvedere sulle istanze degli interessati (art. 61 st. Emilia Romagna), nonché delle conseguenze dell'inerzia (art. 46 st. Lombardia, art. 48 st. Molise); è imposta la conclusione entro termini certi mediante provvedimenti espressi e motivati (art. 51 st. Lazio).

È espressamente menzionata la sussidiarietà, tra gli altri, dall'art. 3 st. Toscana¹⁶ ed art. 16 st. Umbria che la definisce quale principio dell'azione politica ed amministrativa della regione¹⁷.

indipendentemente dalle amministrazioni pubbliche competenti.

¹² Che si pone in condizione di continuità rispetto alla l. r. n. 69/2007, finalizzata a promuovere forme e strumenti idonei a rendere effettivo il diritto di partecipare alla elaborazione delle politiche regionali e locali, a rafforzare la qualità della democrazia e dei suoi processi decisionali (attraverso la valorizzazione di nuovi modelli di democrazia partecipativa e democrazia deliberativa), a diffondere, realizzare e sperimentare nuove pratiche ed esperienze di coinvolgimento dei cittadini nella costruzione di scelte pubbliche e decisioni collettive.

¹³ T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2012, 267.

¹⁴ Che, a proposito dell'esercizio di potestà amministrative, valorizza il ruolo delle camere di commercio e delle altre autonomie funzionali, rendendole partecipi dell'esercizio di funzioni amministrative attinenti ai rispettivi ambiti di attività.

¹⁵ Che rimette alla legge regionale la disciplina del meccanismo e delle modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica alla quale possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre che i consiglieri regionali ed i componenti della giunta regionale, anche comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale.

¹⁶ Secondo cui la regione opera al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona e sostiene i principi di sussidiarietà sociale ed istituzionale; ai sensi degli artt. 58, 59 e 60 l'azione regionale si conforma al principio di sussidiarietà la cui attuazione costituisce al contempo un preciso obiettivo.

Fondamentale è anche il riconoscimento del diritto all'informazione sull'attività istituzionale (art. 13 st. Puglia, art. 12 st. Abruzzo, art. 21 st. Umbria), quale presupposto di effettiva partecipazione, pure volto a favorire il controllo sociale sul buon andamento e sull'imparzialità dell'azione amministrativa, assicurato sugli atti, sui programmi sulle iniziative di competenza regionale, nonché sul funzionamento di organi ed uffici attraverso l'impiego di strumenti di informazione e comunicazione telematica di massa (art. 9 st. Calabria, art. 14 st. Emilia Romagna, art. 42 st. Molise).

Più volte sono ribaditi gli obiettivi di semplificazione amministrativa (art. 49 st. Calabria, art. 64 st. Campania, art. 61 st. Emilia Romagna, art. 51 st. Lazio, art. 51 st. Puglia, art. 58 st. Piemonte, art. 45 st. Marche; art. 30 st. Umbria, art. 46 st. Lombardia); rara, invece, appare la menzione del principio consensualistico quale metodo dell'azione amministrativa¹⁸.

Per quel che concerne il diritto di accesso, la cui copertura costituzionale è data dalla strumentalità dello stesso ai principi di trasparenza e democraticità, è appena il caso di menzionare l'art. 54 dello st. Toscana che lo riconosce a tutti e senza obbligo di motivazione (nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi previsti dalla legge) senza, dunque, che l'interessato debba dimostrare di essere titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente alla situazione giuridicamente tutelata per la quale si intende esercitare il diritto.

3. L'art. 29 e l'ambito di applicazione della legge n. 241/1990.

L'art. 29 della legge n. 241 è stato modificato nel 2005¹⁹ e, da ultimo, nel 2009²⁰. La nuova formulazione di tale disposizione chiarisce quali garanzie procedurali rientrano tra i livelli minimi essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., proprio al fine di uniformare il sistema ed indirizzare, in tal modo, le relative competenze regionali²¹.

L'articolo valorizza le disposizioni statali che impongono limiti ed obblighi nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti privati obbligati ad ottemperare alla l. n. 241

¹⁷ Con l. n. 16/2006 la regione Umbria ha approvato una normativa organica in materia, recante la disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e l'azione di regione ed enti locali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà.

¹⁸ Nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi statali e dalla normativa comunitaria (art. 49 st. Calabria); l'art. 51 st. Lazio prevede che nell'esercizio della propria attività amministrativa, la regione assicuri l'applicazione di tutti gli strumenti previsti dalla normativa vigente per prevenire conflitti con i cittadini ovvero per risolverli in via amministrativa.

¹⁹ Ritenuta, nel complesso, una buona disciplina capace di distinguere tra diversi istituti, tra principi e dettagli, rispettosa dell'autonomia delle regioni (non vincolate a rispettare tutte le previsioni della stessa, ma obbligate a rispettarne il contenuto essenziale), "che rendeva giustizia alla vera natura della disciplina legislativa del procedimento, che è una disciplina di principio, volta a dettare alcune garanzie minime per i cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni", B. G. MATTARELLA, *I procedimenti delle regioni e degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.* 2009, n. 11, 1142. Sull'art. 29 ante modifica 2009, A. CELOTTO - M. A. SANDULLI, *Legge n. 241 e competenze regionali: un «nodo di gordio»*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2005; A. ROMANO TASSONE, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: osservazioni sulla posizione di A. Celotto - M. A. Sandulli*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2006.

²⁰ G. MORBIDELLI, *Regioni e principi generali del diritto amministrativo*, *Diritto e Società* 2010, n. 1, 86 ss.

²¹ Ai sensi dell'art. 117, c. II, lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m), ovvero sia nella "determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto" (sent. cost. n. 322/2009), pur in un "sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto" (sent. cost. 88/2003). Il legislatore statale deve predisporre le misure necessarie "per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle" (sent. n. 322 cit.).

e costituisce al contempo uno “sforzo ammirevole”, perché nella logica della riforma costituzionale del 2001, viene confermata l'esistenza di esigenze unitarie, “secondo le quali l'azione amministrativa deve avere comunque regole comuni su tutto il territorio nazionale”²².

Ai sensi del nuovo art. 29, le disposizioni della legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali ed, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio di funzioni amministrative (a conferma che la 241 è normativa generale dell'azione amministrativa). Le disposizioni di cui agli articoli 2-*bis* (*Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento*), 11 (*Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*), 15 (*Accordi fra pubbliche amministrazioni*), 25, commi 5, 5-*bis* e 6 (*Controversie in materia di accesso ai documenti amministrativi*) che, disciplinate dal codice del processo amministrativo, rientrano nella giustizia amministrativa, materia di legislazione esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. I), e le disposizioni del capo IV-*bis* sono vincolanti e direttamente applicabili per tutte le amministrazioni pubbliche.

L'art. 29, comma 2, non modificato dalla normativa del 2009, prescrive che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla stessa legge (a ribadire, dunque, il carattere generale ed unitario dei principi²³).

Il successivo comma 2-*bis* stabilisce che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'art. 117, secondo comma lett. m) Cost., le disposizioni della 241 concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato²⁴ e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché le norme relative alla durata massima dei procedimenti (qui vengono elencate le disposizioni qualificate in termini di LEP, vincolanti per la potestà legislativa regionale e locale e direttamente applicabili). All'art. 29, comma 2-*quater*, si precisa che le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2-*bis*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela. Ne deriva che le disposizioni appena citate, e dunque i relativi istituti dagli stessi disciplinati e valutati LEP, non sono nella disponibilità dei legislatori regionali e locali, o, per meglio dire, che esiste un nucleo statale indefettibile e *standard* tale da costituire quel contenuto di garanzie minimo essenziale che non può essere derogato, se non per prevedere livelli di tutela migliorativi. Il che, nel limitare correttamente gli spazi dell'autonomia regionale in una materia così delicata perché così incidente sulla vita di

²² A. CELOTTO, *L'ansia riformatrice, il Gattopardo e il nuovo art. 29 della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge n. 69 del 2009*, in *www.giustamm.it*, n. 9/2009. Critico B. G. MATTARELLA, *op. cit.*, 1144, secondo il quale la disciplina del procedimento non sarebbe stata nella disponibilità né del legislatore statale, né di quello regionale.

²³ Nel fissare i contenuti comuni degli obblighi cui sono tenute tutte le amministrazioni nei confronti dei cittadini, la natura della 241 è “quella di statuire un insieme di principi che concretizza non tanto e non solo modalità di svolgimento dell'agire amministrativo, ma un complesso di diritti, uno “statuto” del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione: statuto che non può non avere carattere unitario, costituendo il minimo comune denominatore dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione”, G. PASTORI, *Dalla legge 241 alle proposte di nuove norme generali sull'attività amministrativa*, in *Amministrare* 2002, 307.

²⁴ Secondo Cons. St., sez. V, 28 febbraio 2011, n. 1271, il danno derivante dall'inerzia della p.a. nel provvedere su una istanza del privato rappresenta un illecito di carattere permanente, che assume particolare valenza negativa, derivando dall'ingiustificata inosservanza del termine di conclusione del procedimento, che il legislatore ha elevato all'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., in *www.giustizia-amministrativa.it*.

ogni persona, garantisce che tali principi siano uniformemente assicurati e garantiti su tutto il territorio nazionale ed elimina il rischio di una disomogeneità delle discipline regionali, tranne che siano migliorative, e pure idonee a costituire un utile esempio per le altre regioni nonché per il legislatore statale (si pensi alla novità dell'indennizzo, che tanto nuova non era, da tempo disciplinata dalla regione Toscana). Se si ha riguardo alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi delle prestazioni che devono essere garantiti agli aventi diritto, la giurisprudenza costituzionale non vi annovera la regolamentazione dell'assetto organizzativo o gestorio (sentt. nn. 120/2005 e 387/2007) oppure le strutture strumentalmente predisposte per le relative prestazioni (sen. n. 99/2009).

L'opzione legislativa che ascrive alla materia dei livelli essenziali delle prestazioni gli istituti della partecipazione implica, inequivocabilmente, che il legislatore regionale non può ridurre la soglia di tutela degli stessi, la può migliorare, può rafforzare le garanzie dell'interessato. Diversamente, come è pur ovvio, disposizioni regionali in contrasto con queste previsioni sarebbero esposte a censure di incostituzionalità.

Ai sensi del comma 2-*ter*, attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione gli istituti di semplificazione, come la dichiarazione di inizio attività (oggi segnalazione certificata, c.d. S.C.I.A.), il silenzio assenso e la conferenza dei servizi (salva la possibilità di individuare ulteriori casi in cui tali disposizioni non si applicano in sede di Conferenza unificata e salva, anche qui, l'applicazione del comma 2-*quater* richiamato)²⁵. È però necessario sottolineare che l'art. 49, 4-*ter*, d.l. n. 78/2010 stabilisce che il comma 4-*bis*, per l'appunto, la S.C.I.A. attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *e*) Cost. e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lett. *m*) del medesimo comma. Inoltre le espressioni "segnalazione certificata di inizio attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio attività" e "Dia", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la relativa disciplina sostituisce direttamente, dalla data in vigore della legge di conversione (n. 122/2010), quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale.

Ai sensi del comma 2-*quinqüies*, infine, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni dello stesso articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione. Ne deriva che anche la legislazione delle regioni a statuto speciale nell'osservare la legge n. 241, e dunque l'art. 29, è sottoposta alle relative disposizioni fondamentali, potendo introdurre solo garanzie maggiori rispetto a quelle statali²⁶.

4. Le leggi regionali. Uno sguardo d'insieme.

Nel complesso le leggi regionali, non tutte aggiornate, non si discostano dal modello statale e qualcuna di esse presenta aspetti peculiari.

Talune regioni, oltre a predisporre una serie di proprie previsioni, rinviano puntualmente alla l. n. 241²⁷ o al d. P.R. n. 445 (specie per le disposizioni concernenti gli

²⁵ Cfr. le osservazioni di A. CELOTTO, *L'ansia riformatrice* cit., su cosa rimarrebbe sottratto alla diretta applicabilità di regioni ed enti locali.

²⁶ Per esempio a proposito del preavviso di rigetto, che mira ad instaurare un contenuto predecisorio (ed è senza dubbio applicabile anche alle regioni a statuto speciale, T.A.R. Valle d'Aosta, sez. I, 12 luglio 2007, n. 106, in *www.giustizia-amministrativa.it*), la legge regionale non può elidere il fondamentale principio per cui il rigetto dell'istanza debba essere accompagnato alle garanzie procedurali, per l'appunto essenziali, quali il confronto partecipativo sulle motivazioni del preannunciato rigetto (T.A.R. Sicilia-Palermo, sez. II, 13 marzo 2007, n. 809, *ibidem*); .

²⁷ Per es., la l. r. Sicilia, n. 10/1991 applica le disposizioni della 241 in materia di conferenza dei servizi (art. 15), S.C.I.A. (art. 22), silenzio assenso (art. 23).

istituti di semplificazione, silenzio, segnalazione certificata di inizio attività, accordi²⁸, diritto di accesso).

Per quel che concerne la comunicazione di avvio del procedimento, mentre l'art. 7, l. c., esclude la necessità che avvenga qualora sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, il II c. dell'art. 8 della l. r. Sicilia n. 10/1991 ne consente un mero differimento precisando che "dovrà essere comunicato non appena possibile e comunque non oltre dieci giorni dall'avvio"²⁹; l'art. 18 l. r. Abruzzo dispone la trasmissione "a procedimento già avviato"³⁰.

La legge della Liguria (n. 56/2009) sancisce espressamente, a proposito delle straordinarie e motivate esigenze che giustificano l'aggravio od il ritardo del procedimento, che siano accertate e comunicate agli interessati (art. 2)³¹; e che (art. 16), tra i diritti dei soggetti interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di valutare le memorie e i documenti entro i termini di conclusione del procedimento ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento medesimo e di tenerne conto nella redazione del provvedimento finale, dando motivazione del loro accoglimento o della loro reiezione. La motivazione del ritardo è richiesta anche dall'art. 4 *bis* della l. r. Sicilia n. 5/2011 e, ai fini della verifica di quanto addotto a giustificazione del mancato rispetto del termine, l'amministrazione costituisce nuclei ispettivi interni (cfr. la relativa modifica, nuovo art. 4 *bis*, l. n. 10/1991)³².

La legge della Valle d'Aosta (n. 19/2007, art. 21), nel perseguire l'obiettivo della semplificazione delle attività e dei procedimenti, favorisce gli istituti di semplificazione ed incentiva il ricorso a strumenti di facilitazione per la presentazione delle domande da parte dei cittadini; è molto dettagliata in materia di dichiarazioni sostitutive ed acquisizione d'ufficio dei documenti; prevede pure idonei controlli³³, anche a campione ed in ogni caso ove sorgano dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive (art. 33). Qualche

²⁸ L'art. 24 della legge della Sardegna (n. 40/1990) consente che vengano conclusi accordi "aventi per oggetto l'esercizio di potestà amministrative e le corrispettive prestazioni di persone fisiche e giuridiche al fine di raggiungere obiettivi di interesse pubblico"; inoltre, ai sensi del I c. dell'art., le amministrazioni regionali "possono consentire, a richiesta del destinatario di una sanzione amministrativa di natura pecuniaria, prestazioni sostitutive di questa, di cui le amministrazioni riconoscano la corrispondenza al pubblico interesse".

²⁹ Sull'argomento, F. SAITTA, *La partecipazione al procedimento nella giurisprudenza amministrativa siciliana dell'ultimo quadriennio (2000-2003)*, in *Nuove autonomie* 2004, n. 5-6, 761 ss.

³⁰ Deliberazione legislativa n. 160/7 del 17 settembre 2013, *Legge organica in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale, locale e modifiche alle LL. RR. 2/2013 e 20/2013*.

³¹ L'art. 4 della l. r. Lombardia, n. 1/2012, stabilisce che le ragioni del ritardo siano indicate nel provvedimento; e che l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento costituisca elemento di valutazione ai fini della determinazione della retribuzione di risultato del responsabile del procedimento (art. 5; cfr. pure art. 4^{ter} l. r. Sicilia n. 5/2011); art. 2 l. r. Trentino Alto Adige, n. 13/1993; art. 3, l. r. Piemonte n. 7/2005; art. 7 l. r. Abruzzo.

³² Per essere conforme al parametro *ex art.* 29 le ragioni del ritardo dovrebbero essere oggetto di una comunicazione intermedia da parte del responsabile del procedimento, in modo da porre il cittadino nelle condizioni di utilmente interloquire preventivamente sulla legittimità del ritardo nell'adozione del provvedimento. Sempre nella stessa legge, è previsto, art. 12 c. III, che tutti gli atti della pubblica amministrazione siano pubblici ed assumano valore legale dal momento del loro inserimento nei siti telematici degli enti, a tal fine opportunamente pubblicizzati. Poiché la disposizione incide sul regime giuridico dell'atto, rilevando ai fini del tipo di tutela, essa presenta connessione con la materia della giustizia amministrativa ponendosi pertanto in contrasto con l'art. 117, c. II, lett. I). Sulla criticità di entrambi i profili, cfr. l'approfondimento di G. IUDICA, *Rilievi in tema di motivazione del ritardo nella conclusione del procedimento tra legislazione statale e legislazione regionale siciliana*, in *Foro amm.* TAR 2012, 11, 3741 ss.

³³ Agli artt. 38 e 39 vengono disciplinati la violazione dei doveri d'ufficio e l'esenzione di responsabilità, salvi i casi di dolo o colpa grave, per gli atti emanati, quando l'emanazione sia conseguenza di false dichiarazioni, di documenti falsi o contenenti dati non più rispondenti a verità, prodotti dall'interessato o da terzi.

perplexità è generata dalle previsioni sui compiti del responsabile del procedimento (art. 9) distinti da quelli del responsabile dell'istruttoria (art. 10)³⁴.

L'Emilia Romagna ha adottato una serie di interventi normativi preordinati alla semplificazione del proprio sistema amministrativo: con la legge n. 32/1993, nel dettaglio l'art. 5, promuovendo la comunicazione e l'informazione istituzionale per il tramite del servizio *Relazioni con il pubblico*, cui compete lo svolgimento di specifiche attività di orientamento degli utenti, al fine di agevolare il loro accesso agli uffici, alla conoscenza degli atti³⁵, delle fasi e dei tempi procedurali, nonché di promuovere i contatti con i relativi responsabili. È stabilito che il responsabile del procedimento risponda della correttezza, della tempestività e della qualità del proprio operato al responsabile dell'ufficio del servizio di appartenenza³⁶; è pure molto specifica la regolamentazione in ordine ai procedimenti finalizzati all'erogazione di ausili finanziari³⁷ e a quelli aventi ad oggetto benefici finanziari³⁸. Con la l. r. n. 6/2004, sempre al fine di attuare forme concrete di semplificazione, l'Emilia Romagna ha preordinato l'intervento legislativo, onde regolare la funzione di realizzare un monitoraggio sull'efficacia delle riforme introdotte e delle loro applicazioni (art. 37). Con la legge n. 8/2011 sono disciplinate le misure volte a perseguire obiettivi di semplificazione ed elevare il livello di qualità dell'azione amministrativa e dei processi decisionali nel loro complesso, attraverso lo sviluppo della qualità degli atti normativi (art. 1), la diffusione delle modalità degli strumenti, anche informatici, per consentire ai privati la piena accessibilità a dati ed informazioni (utili ai fini della presentazione delle istanze alle amministrazioni regionali e locali) ed allo stato dell'*iter* dei procedimenti di loro specifico interesse (nel rispetto della normativa statale di partecipazione e di accesso). In attuazione del principio di armonizzazione e uniformità delle procedure amministrative, è poi previsto che regione ed enti locali assicurino l'uniforme applicazione delle procedure amministrative di rispettiva competenza e l'adozione omogenea della connessa modulistica³⁹ (a tal fine si prevede che siano

³⁴ Questi collabora con il responsabile del procedimento al fine di assicurare il più efficace e rapido svolgimento degli adempimenti istruttori. Si tratta di atti preparatori tipici dell'istruttoria (verifica della documentazione, delle condizioni di ammissibilità, dei requisiti di legittimazione, della predisposizione degli atti richiesti, del soccorso istruttorio e della acquisizione d'ufficio dei documenti già in possesso della propria o delle altre amministrazioni, cura degli adempimenti relativi al rilascio di copie di atti e documenti, nonché delle comunicazioni e pubblicazioni; pure provvede agli adempimenti necessari ai fini di un adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria, propone al responsabile del procedimento l'adozione di atti di sua competenza, controfirmando le relative proposte ed attestando il completamento dell'istruttoria).

L'art. 12 l. r. Trentino prevede che il responsabile del procedimento formuli le proprie valutazioni e sigli la proposta di provvedimento.

L'art. 4 l. r. Calabria, n. 19/2001, prevede che il responsabile del servizio possa assumere personalmente la responsabilità operativa del procedimento sin dall'inizio o in un momento successivo per ragioni di coordinamento o di buon andamento dell'azione amministrativa. Può altresì, per motivate esigenze di servizio, conferire la responsabilità del procedimento ad un funzionario diverso.

Anche nella l. r. Piemonte n. 7/2005, agli artt. 11 e 12, e nella l. r. Friuli Venezia Giulia n. 7/2000, agli artt. 9, 10 e 11, è normata una diversa articolazione di compiti per ciascun responsabile.

³⁵ All'art. 9 è sancito che le domande di accesso ai documenti debbano essere "adeguatamente" motivate.

³⁶ Cfr. anche art. 5, l. r. Calabria, n. 19/2001.

³⁷ È prevista la comunicazione agli interessati delle cause della ritardata erogazione nonché il presunto termine per quella concretamente disposta (art. 12).

³⁸ Nel caso in cui il procedimento non possa concludersi favorevolmente per l'indisponibilità dei necessari mezzi finanziari entro il termine previsto per la sua conclusione, il responsabile del procedimento comunica all'interessato le ragioni che rendono impossibile l'attribuzione del beneficio. Ove non sia diversamente stabilito, la domanda conserva validità per i ventiquattro mesi successivi alla sua presentazione, decorsi i quali, se l'indisponibilità finanziaria permane, essa decade. Della scadenza si dà comunicazione all'interessato (art. 19); analogamente, art. 23, l. r. Calabria, n. 19/2001.

³⁹ Art. 7 l. r. Emilia Romagna n. 18/2011; art. 51 l. r. Abruzzo.

sottoscritti accordi per regolare specifici oggetti e superare problematiche applicative, art. 7); nella direzione della semplificazione, e dunque allo scopo di rendere effettiva la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese e sui cittadini, la regione persegue la piena applicazione del principio di compensazione prevedendo che ad ogni nuovo onere introdotto da provvedimenti normativi di propria competenza corrisponda l'eliminazione di un onere di valore equivalente (art. 8).

La regione Abruzzo ha emanato norme recenti in materia⁴⁰, disciplinando finalità, principi generali e strumenti di intervento al fine, anche attraverso il potenziamento dell'uso della telematica⁴¹, di innalzare il livello di qualità dell'azione amministrativa con misure di semplificazione, riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (artt. 1 e 2)⁴², perseguendo in tal modo le finalità di riduzione dei procedimenti (nonché dei tempi, delle fasi e degli oneri)⁴³. Si potenzia l'uso degli strumenti digitali nei rapporti interni ed esterni⁴⁴ e si facilita l'accessibilità alle procedure amministrative, anche mediante la semplificazione del linguaggio adottato per la redazione degli atti amministrativi (art. 3)⁴⁵. All'art. 10 vengono disciplinate la sospensione e l'interruzione dei termini per provvedere. Nel caso di mancata o tardiva emanazione del provvedimento, l'organo competente individua, tra le figure dirigenziali, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia; nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al responsabile della direzione competente per materia (art. 11, dove è precisato che nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte sono espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato); l'art. 12 regola la figura del responsabile della correttezza e della celerità del procedimento⁴⁶, che acquisisce gli

⁴⁰ L. n. 31/2013, *Legge organica in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale, locale e modifiche alle LL. RR. 2/2013 e 20/2013*.

⁴¹ All'art. 24 è disciplinata la partecipazione al procedimento che può avvenire anche in via telematica, così come la trasmissione del provvedimento finale che può essere validamente effettuata in forma digitale; ulteriori disposizioni riguardano l'uso della telematica per la trasparenza (art. 44), la tracciabilità informatica del procedimento amministrativo, l'esercizio dei diritti per l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici nei rapporti con l'amministrazione da parte di cittadini e imprese (art. 37), l'accesso ai servizi telematici e l'utilizzo della posta elettronica certificata anche attraverso appositi accordi con gli ordini professionali e le associazioni di categoria (art. 38 e 39). Utile la previsione sulla razionalizzazione ed usabilità dei siti istituzionali, adeguate a principi di accessibilità, elevata fruibilità e reperibilità delle informazioni, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità e omogeneità dei dati e delle informazioni, con particolare riferimento alla tutela dei diritti di accesso ed uso di tali siti e servizi da parte delle persone diversamente abili (art. 40).

Anche la regione Toscana, l. n. 40/2009 aggiornata, ha disciplinato la partecipazione al procedimento per via telematica, oltre a dettare misure per l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nello svolgimento dei procedimenti di competenza degli sportelli unici per le attività produttive.

⁴² In questa direzione, anche la regione Umbria, l. n. 8/2011, ha regolamentato la semplificazione amministrativa e normativa, prevedendo una serie di attività ed obiettivi, tra cui l'adozione con cadenza triennale, da parte della Giunta, del Piano di semplificazione amministrativa da sottoporsi all'approvazione del Consiglio; nonché l'implementazione degli strumenti informatici e telematici nei rapporti con la pubblica amministrazione da parte di cittadini ed imprese; l'utilizzo della telematica nei rapporti tra le pubbliche amministrazioni (artt. 10, 13); e, ai fini della trasparenza, la pubblicazione periodica, con cadenza comunque non inferiore al mese, dell'elenco completo degli atti e dei provvedimenti amministrativi di propria competenza ed il testo integrale di atti e provvedimenti per i quali la pubblicazione ha effetto di pubblicità legale (art. 17, che pure prevede per ciascun procedimento amministrativo venga pubblicato l'elenco degli atti e dei documenti che l'interessato ha l'obbligo di produrre a corredo dell'istanza).

⁴³ Pure l'art. 1, l. r. Friuli Venezia Giulia, n. 7/2000.

⁴⁴ Analogamente, artt. 1, 2, 2 *bis* e 3 l. r. Toscana, n. 40/2009.

⁴⁵ Cfr. l'art. 3 l. r. Lombardia, n. 1/2012.

⁴⁶ La l. r. Toscana, n. 40/2009 novellata, ha pure disciplinato il responsabile della correttezza e della celerità del procedimento e poteri sostitutivi, il cui nominativo è indicato nella comunicazione di avvio del procedimento, ai

opportuni dati conoscitivi circa il rispetto delle norme giuridiche e di buona amministrazione che presiedono allo svolgimento dell'azione amministrativa e dei tempi di conclusione stabiliti e propone le azioni opportune nel rispetto dell'autonomia tecnica e amministrativa del dirigente competente. All'art. 13 è disciplinato l'indennizzo per il ritardo nella conclusione dei procedimenti (stabilito in misura fissa di euro cento per ogni dieci giorni di ritardo, fino ad un massimo di mille euro, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno)⁴⁷. Nella direzione di un adeguato sistema di semplificazione (artt. 47 ss.), la regione si è impegnata a promuovere, d'intesa con comuni, province e parti sociali, la realizzazione di una sede stabile di coordinamento istituzionale e tecnico-operativo per predisporre e attuare in modo uniforme sul territorio regionale programmi di riduzione degli oneri amministrativi, anche a seguito dell'attività di misurazione degli stessi, realizzando un sistema di analisi e valutazione permanente dei procedimenti, avente lo scopo di individuare quali di essi determinano un carico ingiustificato di oneri organizzativi e gestionali, quelli per i quali si riscontra con maggiore frequenza il mancato rispetto del termine di conclusione⁴⁸, nonché quelli aventi grande rilievo sul territorio regionale (art. 48; cfr. pure artt. 3, 4 e 11 l. r. Emilia Romagna n. 18/2011⁴⁹).

La regione Lombardia⁵⁰ (l. r. n. 1/2012) ha disciplinato nel dettaglio i compiti demandati agli uffici per le relazioni con il pubblico, vale a dire: contribuire all'effettivo esercizio dei diritti di partecipazione all'attività amministrativa, di accesso alla documentazione; informare l'utenza sugli atti e lo stato dei procedimenti, collaborando ad attuare i principi e gli indirizzi dell'attività amministrativa; svolgere ricerche ed analisi finalizzate a formulare proposte sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con i cittadini, promuovendo e realizzando, in collaborazione con le strutture della regione a ciò preposte, iniziative di comunicazione di pubblica utilità per far conoscere normative, servizi e strutture della regione, anche in forma integrata ed in collaborazione con altri enti pubblici e privati; promuovere iniziative volte a migliorare i servizi per il pubblico, a semplificare ed accelerare le procedure, ad incrementarne le modalità di accesso informale ai documenti amministrativi e alle informazioni in possesso dell'amministrazioni (art. 22), pure promuovendo una serie di interventi al fine di ridurre gli oneri burocratici a carico di cittadini ed imprese (art. 25, *attività di vigilanza e controllo in ambito regionale*).

La necessità di interventi preordinati a semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi costituisce un obiettivo disciplinato dalla regione lombarda (art. 31, l. r. n. 1/2012), secondo cui la Giunta regionale (previa intesa con ANCI Lombardia e UPL e sentito il Consiglio delle Autonomie Locali) adotta iniziative volte a garantire sul territorio regionale l'omogeneità e la trasparenza delle informazioni relative ai procedimenti, con particolare riferimento all'indicazione della normativa applicabile e degli adempimenti procedurali ed alla standardizzazione della modulistica da utilizzare nel territorio lombardo; stipula accordi con gli enti locali, singoli e associati, nonché con altri enti pubblici per la realizzazione dell'interoperabilità dei sistemi informativi, anche coinvolgendo le amministrazioni statali che intervengono in procedimenti di competenza regionale, ai fini

fini dell'eventuale richiesta di esercizio di tali poteri (art. 11 *bis*); all'art. 11 *quater* è disciplinato il procedimento per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

⁴⁷ La procedura per la corresponsione dell'indennizzo è disciplinata al successivo art. 14; l'art. 23 l. r. Umbria, n. 8/2011 stabilisce la misura di euro settanta per ogni giorno di ritardo, fino ad un massimo di duemila euro, salvo il risarcimento del danno (è prevista la fissazione della relativa istanza da presentarsi, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato per la conclusione del procedimento, alla Direzione regionale competente in materia di risorse umane, finanziarie e strumentali).

⁴⁸ Sul punto, anche l. r. Toscana, art. 12, 2 *quater*.

⁴⁹ Recante misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale, e l'istituzione della sessione della semplificazione.

⁵⁰ Art. 30 l. r. Trentino Alto Adige, n. 13/1993; art. 11 l. r. Puglia, n. 15/2008.

dello svolgimento in via telematica dell'intero procedimento amministrativo; approva le regole tecniche per la codificazione dei procedimenti e per la trasmissione degli atti che intervengono nei procedimenti.

Per quel che concerne la semplificazione dei rapporti con la pubblica amministrazione, si precisa l'impegno di riduzione o eliminazione, ove possibile, degli oneri meramente formali e burocratici e gli adempimenti non obbligatori in forza di legge, regolamenti ovvero in forza di provvedimenti amministrativi a carattere generale. La regione monitora periodicamente, anche coinvolgendo cittadini, imprese e altri utenti, l'effettiva riduzione degli oneri ed adempimenti previsti nelle procedure vigenti, promuovendone, nel caso, l'ulteriore riduzione o anche l'eliminazione⁵¹.

La regione Puglia, con l. n. 15/2008, ha dettato principi e linee guida per assicurare la trasparenza e la massima conoscibilità dell'azione amministrativa, la chiarezza e la comprensibilità degli atti, nonché per incentivare la partecipazione informata e consapevole all'attività politica e amministrativa delle persone fisiche e giuridiche, singole o associate (art. 1). In attuazione dei principi sulla trasparenza, la stessa regione intende promuovere il rispetto dell'etica pubblica nell'elaborazione delle politiche regionali, impegnandosi a predisporre un codice etico condiviso cui improntare i comportamenti di enti e organizzazioni pubbliche (art. 4). La massima conoscibilità dell'attività amministrativa è strumentale alla partecipazione attiva ai procedimenti amministrativi delle persone fisiche o giuridiche, in forma singola o associata (art. 5). Per la promozione del principio di trasparenza sono dettate disposizioni molto dettagliate sul patrimonio informativo pubblico (artt. 7 e 8), sul portale della regione che, in quanto sito istituzionale, deve rispettare i principi di accessibilità, di elevata fruibilità e reperibilità delle informazioni, anche da parte delle persone disabili, di completezza dell'informazione, di chiarezza di linguaggio, di affidabilità, di semplicità di consultazione, di qualità e omogeneità (art. 9). Inoltre si introducono regole sull'informazione e comunicazione istituzionale (art. 10). A conferma della necessità nell'assicurare la massima trasparenza dell'azione amministrativa, l'art. 14 si riferisce alla trasparenza dell'attività del Consiglio, l'art. 15 al settore degli appalti pubblici; l'art. 17 alle procedure concorsuali e selettive per il personale della regione, l'art. 18 alla pubblicazione dei bandi di concorso e l'art. 20 alla trasparenza e pubblicità delle prove. L'art. 21 riguarda il conferimento di incarichi professionali e di consulenza esterni; l'art. 22 concerne le consulenze e gli incarichi affidati in esecuzione di bandi e appalti per opere, forniture e servizi. L'art. 24 regola la concessione di contributi e benefici economici. La semplificazione del linguaggio degli atti amministrativi è strumentale alla massima trasparenza, per garantire la quale gli atti e i documenti della regione e degli altri soggetti indicati nella legge devono essere redatti con linguaggio chiaro e comprensibile (art. 25, secondo cui l'eventuale uso di termini tecnici, giuridici, sigle, abbreviazioni, deve essere seguito dall'esplicitazione del rispettivo significato e deve comunque essere assicurata la comprensibilità anche alle persone con disabilità visive ed uditive).

La regione Calabria, al fine di realizzare gli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nell'art. 1 della l. n. 39/2011 (*Tracciabilità informatica del procedimento amministrativo e misure per la trasparenza, il controllo e la legalità dell'attività amministrativa*) ha sancito come ogni procedimento amministrativo debba essere dotato di adeguati supporti informatici allo scopo di rendere

⁵¹ In questa direzione si collocano le previsioni in materia di compensazione degli oneri amministrativi, ovvero, nei provvedimenti amministrativi a carattere generale afferenti all'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, per cui non possono essere introdotti nuovi oneri amministrativi a carico dei cittadini, delle imprese e degli altri utenti, senza contestualmente ridurne o eliminarne altri per un pari importo stimato con riferimento al medesimo arco temporale (art. 34 l. r. Lombardia, n. 1/2012; art. 54, l. r. Abruzzo).

conoscibile agli interessati ogni atto; per favorire la trasparenza amministrativa l'art. 5 prevede che la regione, nonché gli enti, istituti o aziende da essa dipendenti o strumentali sono tenuti a pubblicare sui rispettivi siti istituzionali, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, le informazioni relative ai procedimenti amministrativi di competenza (autorizzazione o concessione, scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuzione di vantaggi economici, concorsi e prove selettive). Le stesse amministrazioni provvedono al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali, anche per evidenziare eventuali anomalie⁵².

La legge n. 8/2011 della regione Umbria promuove iniziative volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale, culturale e tecnologico, che impediscono la partecipazione dei cittadini, con specifica attenzione alle persone con disabilità (art. 24), riconosce e favorisce il diritto di accesso come diritto dell'individuo ed interesse della collettività alla trasparenza dell'azione amministrativa ed al controllo democratico diffuso, con particolare riferimento alla destinazione ed all'utilizzo delle risorse pubbliche (art. 25). La legge si propone di implementare tutte le opportune iniziative al fine di assicurare la trasparenza dei procedimenti, favorendo la circolazione, la diffusione, la conoscibilità e l'accesso, a costi ragionevoli, alle informazioni detenute ed elaborate dalle pubbliche amministrazioni, anche mediante l'utilizzo integrato delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 26). Pure viene specificato che i nominativi dei responsabili dei procedimenti siano pubblicati nel sito istituzionale della regione⁵³, con l'indicazione della relativa PEC e che, ove il procedimento comprenda fasi di competenza funzionale proprie di altre strutture interne, il responsabile del procedimento richiami nel documento istruttorio le risultanze e le argomentazioni formulate per iscritto dalle altre strutture competenti. Il medesimo responsabile vigila sull'andamento delle fasi che non rientrano nella sua diretta competenza presso le strutture diversamente competenti, dando impulso all'azione amministrativa.

In Sicilia, oltre alla legge n. 10/1991 novellata, sono state dettate disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione⁵⁴ e l'agevolazione delle iniziative economiche, nonché disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso, e per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale (l. r. n. 5/2011⁵⁵).

In Toscana, la l. n. 40/2009 rappresenta un utile modello di normazione per le altre regioni. Proprio nel preambolo della stessa viene specificato come la semplificazione amministrativa rappresenti un fattore fondamentale di competitività e crescita economica ed a tal fine, essendo la complessità e l'incertezza delle procedure amministrative una delle maggiori difficoltà incontrate dalle imprese nell'accesso ad un'attività economica, si

⁵² Ai sensi dell'art. 4 della legge, i dipendenti pubblici incaricati delle funzioni pubbliche regionali cui è imputabile l'omissione o il ritardo del procedimento sono passibili di sanzioni pecuniarie irrogate con le procedure e nella misura di cui ai CCNL e decentrati; le somme acquisite sono conferite al fondo di produttività del personale.

⁵³ L'art. 10 della l. r. Piemonte, n. 7/2005 prevede, al fine di agevolare la partecipazione e garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, che l'amministrazione provveda a rendere pubblico l'elenco dei singoli responsabili di ogni singolo procedimento ed i relativi termini, sia attraverso la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, sia attraverso altre forme di pubblicizzazione.

⁵⁴ Art. 3 *bis*, nuova legge n. 10/1991, sulla digitalizzazione della p.a. regionale.

⁵⁵ All'art. 17 (che modifica l'art. 10 della l. r. n. 10/2000) è stabilito che su richiesta del presidente della regione o dell'assessore regionale competente, i dirigenti riferiscano direttamente sull'attività svolta nei settori di competenza e che il presidente della regione o l'assessore regionale competente possano disporre in ogni tempo accertamenti e ispezioni sull'attività dei dirigenti, anche al fine della verifica delle direttive impartite (sulla responsabilità dirigenziale nel caso di gravi carenze organizzative, tali da compromettere il puntuale rispetto dei termini procedurali o determinare aggravii per il cittadino, cfr. art. 10 l. r. Campania n. 1/2007).

prevede la realizzazione di un sistema di servizi per le imprese con l'obiettivo di fornire informazioni trasparenti ed univoche circa le opportunità di insediamento di attività produttive sul territorio e i procedimenti relativi all'esercizio delle stesse.

Quanto al termine di conclusione del procedimento, la modifica della l. n. 241 del 2009 ha fissato il limite dei trenta giorni, in mancanza di disposizioni legislative diverse, posticipandone l'efficacia allo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in vigore della modifica medesima. Sebbene destinatari delle disposizioni siano le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali, sono necessariamente obbligati anche le regioni e gli enti locali, stante la qualifica de termine in discorso tra i livelli essenziali delle prestazioni. Sempre la novella del 2009 ha stabilito per regioni ed enti locali l'adeguamento ai termini così come formulati entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa. Vale a dire che, analogamente a quanto previsto per le amministrazioni statali, si possono prevedere termini più lunghi per la conclusione di taluni procedimenti, utilizzando la fonte normativa più congeniale all'ente regionale o locale. Per esempio, la Toscana (artt. 12 e 13, l. n. 40/2009), la Liguria (art. 25, l. n. 56/2009), la Sicilia (art. 2, l. n. 10/1991⁵⁶), nel conformarsi all'obbligo hanno prontamente aggiornato le loro normative; a titolo esemplificativo è il caso di segnalare la deliberazione della giunta regionale Veneto n. 1049/2013, con la quale è stato approvato l'elenco dei procedimenti con l'indicazione dei relativi termini di conclusione, nonché, quello dei procedimenti per i quali, tenuto conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, si sia reso indispensabile prevedere una durata compresa tra i 91 ed i 180 giorni e della relativa giustificazione. È stata parimenti disposta la pubblicazione dell'elenco ricognitivo dei procedimenti nel sito istituzionale della regione con l'indicazione per ciascuno della struttura di riferimento, dell'oggetto, della fonte normativa, del tipo di iniziativa, dell'organo competente per l'adozione, del termine per la conclusione (decorso inutilmente il quale deve essere esercitato il potere sostitutivo)⁵⁷.

L'inadempimento da parte dei legislatori regionali circa il rispetto dell'obbligo comporta l'illegittimità costituzionale della relativa normativa; e nell'attesa dei tempi lunghi del relativo *iter* legislativo l'utilizzo dello strumento della deliberazione di giunta risulta particolarmente congeniale, in assenza del quale un'amministrazione regionale/locale che voglia effettivamente porsi al servizio del cittadino deve applicare la normativa statale e non trincerarsi dietro l'alibi della mancata modifica.

Per quel che concerne il diritto di accesso, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, esso costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza. Inoltre, attiene ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, II c., lett. m) assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa (art. 29, c. 2-*bis*, l. n. 241)⁵⁸, potendo dunque le regioni garantire maggiori livelli di tutela.

L'art. 54 st. Toscana prevede che tutti abbiano diritto di accedere senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi, nel rispetto degli interessi costituzionalmente

⁵⁶ Che ha fissato il termine dei 150 giorni.

⁵⁷ L'art. 14 *bis*, l. r. Friuli, n. 7/2000, prevede l'autorizzazione dell'istituzione di una banca dati informatica dei procedimenti amministrativi regionali, ove ciascuna Direzione centrale indica i procedimenti di propria competenza, i relativi riferimenti normativi, il termine di conclusione del procedimento, le strutture competenti e il responsabile del procedimento.

⁵⁸ Corte cost. nn. 399/2006 e 233/2009.

tutelati e nei modi previsti dalla legge⁵⁹; gli artt. 48 st. Molise e 61 st. Emilia Romagna disciplinano il diritto di tutti di ottenere copia dei provvedimenti.

Alcune leggi regionali si pongono su questa stessa direzione, attraverso il riconoscimento di un diritto generalizzato⁶⁰.

La l. r. Piemonte (n. 7/2005) prevede, per l'esercizio del diritto, l'utilizzo di strumenti informatici che consentano l'acquisizione diretta delle informazioni da parte dell'interessato ed inoltre introduce misure organizzative, norme tecniche e modalità di identificazione del soggetto interessato mediante l'impiego di strumenti informatici per la firma digitale (art. 28).

La l. r. Puglia (n. 15/2008) riconosce e garantisce alle persone fisiche o giuridiche, singole e associate, il diritto di accedere ad atti, documenti ed informazioni, previa motivazione, anche non connessa a un interesse diretto, e nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati con particolare riferimento al diritto alla riservatezza e al principio di buon andamento della pubblica amministrazione⁶¹.

La l. r. Abruzzo, fermo restando il rinvio alle previsioni del capo V della l. n. 241/1990, prevede (art. 33) livelli ulteriori di tutela del diritto di accesso⁶².

Come disciplinato nel preambolo della l. r. Toscana, n. 40/2009, il riconoscimento del diritto di accesso senza obbligo di motivazione costituisce ampliamento di una situazione qualificata dal legislatore statale come livello essenziale delle prestazioni concernenti i

⁵⁹ Sullo statuto si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza n. 372/2004. In dottrina, A. ANZON, *L'inefficacia giuridica di norme "programmatiche"*, in www.costituzionalismo.it, fasc. n. 2/2004; G. D'ALBERTO, *La Corte dà il via libera allo Statuto della regione Toscana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*; A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza "statutaria" della Corte costituzionale*; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*; P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*; G. PASTORI, *Luci ed ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*; A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*; ID., *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*; G. E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, tutti in www.forumcostituzionale.it.

A. M. BENEDETTI, *Ordinamento civile e sindacato di legittimità costituzionale: è possibile una sentenza interpretativa di rigetto?*, in www.federalismi.it, n. 19/2005; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari*, *ibidem*, n. 3/2005.

R. NOBILE, *Diritto di voto agli immigrati residenti: Statuti regionali, norme statutarie e sensibilità culturali*, in www.lexitalia.it, n. 1/2005.

⁶⁰ L'art. 1 l. r. Sardegna n. 47/1986 precisa che l'attività amministrativa sia ispirata al principio dell'imparzialità e della trasparenza, ed a tal fine assicura la libera circolazione delle informazioni e riconosce a tutti i cittadini il diritto di accesso ai documenti amministrativi della regione, delle proprie aziende autonome, degli enti pubblici e dei concessionari di pubblici servizi regionali;

l'art. 58 l. r. Friuli Venezia Giulia n. 7/2000 riconosce il diritto di accesso a chiunque ne faccia richiesta al fine di assicurare la trasparenza amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale.

⁶¹ Diritto garantito anche da enti, aziende, società, agenzie, istituzioni, organismi comunque denominati, controllati, vigilati o partecipati dalla regione e dai concessionari dei servizi pubblici regionali; sono altresì tenuti a garantirlo, nell'ambito delle loro competenze e nei limiti dei rispettivi ordinamenti, anche gli enti locali e loro enti comunque denominati (art. 6). Sugli enti locali, *infra*, T. CERRUTI.

⁶² Da segnalare che il diritto di accesso può essere esercitato in qualunque tempo, indipendentemente dalla cessazione dell'obbligo di detenzione da parte dell'amministrazione, sempre che l'amministrazione detenga ancora il documento e che sussista l'attualità dell'interesse (in questa stessa direzione, art. 16 l. r. Lombardia); lo stesso diritto è riconosciuto a tutti senza obbligo di motivazione, secondo le modalità e gli oneri previsti dal regolamento regionale (art. 34).

diritti civili e sociali, mantenendo l'equilibrio con la tutela di interessi costituzionalmente protetti (la riservatezza⁶³); l'istanza di accesso può essere trasmessa anche per via telematica (art. 8). Sono utilmente ristretti i termini per l'ostensione, essendo previsto che il procedimento di accesso si concluda per la regione entro sette giorni lavorativi (aumentati fino a dodici nel caso di comunicazione ai controinteressati)⁶⁴.

5. Brevi conclusioni.

Nel complesso, le normative regionali non si discostano molto dal dato statale, ad eccezione di qualche regione più propensa a promuovere spazi di autonomia⁶⁵. Molto probabilmente, anche l'articolo di raccordo tra legge statale e leggi regionali, per l'appunto il 29, non ha alimentato *sovrapposizioni, incongruenze, incertezze ed eccessi di conflittualità*, che invece si sono registrati sin dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V⁶⁶ (cfr., da ultimo, il Rapporto della Commissione per le riforme istituzionali al Presidente del Consiglio dei Ministri⁶⁷). In questa direzione potrebbe riconoscersi all'art. 29 la natura di norma interposta, violando la quale le leggi regionali con essa in contrasto sono costituzionalmente illegittime per violazione indiretta dell'art. 117, c. II, lett. m).

Manca nella quasi totalità delle regioni un impegno normativo concreto in materia di semplificazione, a conferma che non si riesce a sfuggire alle insidie della burocrazia che ha raggiunto, di fatto, livelli ormai intollerabili; il principio di semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese ed istituzioni a tutti i livelli e la realizzazione del principio di buona amministrazione, secondo criteri di imparzialità, trasparenza, equità nei rapporti con i cittadini, pur menzionato all'art. 4 st. Toscana, non sembra in concreto praticato; non emerge una effettiva misurazione degli adempimenti amministrativi, né cittadini, imprese ed attori istituzionali sono coinvolti in modo propositivo nelle politiche di semplificazione; non tutte le leggi regionali sono aggiornate per quel che concerne la disciplina dei nuovi termini procedurali. Certamente, sono da segnalare come estremamente positivi i pochi modelli per l'attivazione dello sportello unico per le attività produttive ed il ricorso agli strumenti di informatizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione.

Mancando un rimedio all'inerzia nell'adeguamento da parte dei legislatori regionali, l'amministrazione dovrebbe applicare direttamente la normativa statale e disapplicare

⁶³ Ed infatti, nell'esercizio del diritto, sono fatte salve le esigenze di tutela della riservatezza di soggetti terzi, diversi dai richiedenti l'accesso (art. 7).

⁶⁴ I quali, entro cinque giorni dalla comunicazione possono presentare, anche per via telematica, opposizione motivata all'accesso. Decorso tale termine, il responsabile del procedimento provvede comunque in ordine all'istanza. Decorsi inutilmente i termini, si applicano le disposizioni di cui all'art. 25, commi da 4 a 6 della l. n. 241/1990.

L'art. 28 della l. r. Trentino Alto Adige, n. 13/1993, precisa, pur rinviando alla l. n. 241, che trascorsi inutilmente venti giorni dalla richiesta questa si intende rifiutata.

⁶⁵ Su tutte, la regione Lombardia che ha puntato sul potenziamento degli uffici relazioni con il pubblico; la regione Toscana che è stata la prima ad aver disciplinato il danno da ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo ed a codificare termini molto ristretti per l'ostensione documentale. La stessa rappresenta pure un utile modello nella disciplina degli istituti di semplificazione. La regione Veneto, nel prevedere in maniera molto lineare e chiara i procedimenti amministrativi, la durata, i responsabili e la facile consultazione della relativa delibera, attua in maniera concreta il principio di trasparenza, quest'ultimo inteso nella sua connotazione più ampia coincidente "con la visibilità, conoscibilità e comprensibilità dell'azione amministrativa, dei suoi atti e della sua organizzazione", F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in www.astrid-online.it; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 1989, 416 ss.

⁶⁶ T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in www.federalismi.it, n. 20/2013.

⁶⁷ In www.federalismi.it, n. 18/2013.

quella regionale contrastante con le norme della 241 espressive di LEP, ciò al fine di non pregiudicare le pretese degli amministrati, anche se di fatto significherebbe valutare le situazioni caso per caso. Opzione, questa, più pragmatica e facilmente attuabile.

Tra l'altro, non rientrando questa casistica nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, l'impugnazione potrebbe avere ad oggetto il contrasto tra legge regionale ed art. 29 l. n. 241, art. 117 e art. 3 (difetto di realizzazione del principio di uguaglianza su tutto il territorio nazionale). Ed infatti, data la limitatezza degli strumenti di giurisdizione amministrativa, un rimedio applicabile sarebbe quello della instaurazione di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Strada questa, forse più garantista perché rispettosa del principio di certezza del diritto, più lunga perché postula un contenzioso ma certamente meno soddisfattiva degli interessi fatti valere in concreto⁶⁸.

Il ricorso al giudice delle leggi, nella sola forma seriamente praticabile nel caso di specie (quella appunto del procedimento in via d'eccezione), potrebbe portare all'annullamento delle nuove leggi regionali che contenessero disposizioni in contrasto con le norme della legge n. 241 espressive di LEP.

** Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università *Magna Graecia* di Catanzaro

⁶⁸ Direzione, questa, che escluderebbe l'esperibilità del conflitto di attribuzioni tra Stato e regione in relazione ad atti di rango legislativo, ammesso dalla Corte costituzionale "ove da essi possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze, ma solo nel caso in cui non esista un giudizio nel quale questi debbano trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale in via incidentale" (Corte cost., n. 284/2005, con commenti di A. CELOTTO, *Una inammissibilità che non persuade*, in *www.giustamm.it.*, n. 4/2005; F. SACCO, *Ancora una decisione della Corte costituzionale a proposito dell'ammissibilità dei conflitti tra poteri dello Stato su atti legislativi*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*).

Per il ruolo sfuggente della legge come atto impugnabile nel conflitto, E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. Romboli, 272-275.