

La disciplina dei procedimenti amministrativi dopo la legge costituzionale 3/2001

di Leonardo Zanetti

Sommario

1. *La disciplina dei procedimenti, tra semplificazione e decentramento.* – **2.** *Il riparto di competenza tra lo Stato e le Regioni.* – **2.1.** *Le materie di legislazione esclusiva statale.* – **2.2.** *Le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni.* – **2.3.** *Le materie di legislazione residuale/esclusiva regionale.* – **3.** *Il ruolo delle fonti locali.* – **4.** *Gli elementi di unificazione del sistema.* – **4.1.** *La disciplina comunitaria.* – **4.2.** *Gli strumenti di concertazione.* – **4.3.** *I precetti individuabili nel “patrimonio costituzionale”.* – **5.** *Conclusioni. Il ruolo recessivo della disciplina generale statale.*

1. La disciplina dei procedimenti, tra semplificazione e decentramento

La disciplina dei procedimenti amministrativi ⁽¹⁾ è interessata in questi anni da due concorrenti fenomeni: da un lato, l'innovazione concernente in modo specifico l'attività amministrativa, che ha preso il via con la l. 241/1990 ⁽²⁾; dall'altro,

(1) In apertura risultano opportune alcune precisazioni terminologiche: si parlerà indifferentemente di “disciplina”, “normazione”, “regolazione”, senza utilizzare quest'ultimo termine nel più specifico significato ad esso attribuito nel contesto degli studi di diritto dell'economia (su cui è d'obbligo il rinvio a S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, p. 265 ss.); si parlerà indifferentemente di “procedimenti amministrativi” e di “azione amministrativa”, per riferirsi comunque all'attività procedimentalizzata della pubblica amministrazione.

(2) E che da allora ha conosciuto sviluppi pressoché incessanti, al punto che importanti misure si trovano anche oggi all'esame del Parlamento: ci si riferisce al disegno di legge recante “Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa” (XIV Legislatura, Atto Senato 1281). Per l'analisi di tale testo si vedano: G. PASTORI, *Dalla legge n. 241 alle pro-*

l'innovazione che riguarda in via generale l'assetto delle istituzioni pubbliche, e che da ultimo si impernia sulla riscrittura del Titolo V della parte II della Costituzione, effettuata con la l. cost. 3/2001⁽³⁾.

I due filoni di intervento, incentrati il primo su semplificazione e "democratizzazione" dell'attività amministrativa e il secondo sul decentramento dei pubblici poteri, non sono necessariamente separati l'uno dall'altro. Le premesse politico-culturali da cui prendono le mosse le due direzioni di riforma risultano in gran parte comuni, o per lo meno contigue: giacché l'obiettivo è quello di costruire un'amministrazione che operi meglio e che sia più vicina ai cittadini-utenti.

Fino alla recente revisione costituzionale, anzi, le due tendenze hanno potuto svilupparsi sostanzialmente di pari passo, seppur con alcune incertezze e contraddizioni. Infatti, l'originaria formulazione del Titolo V, almeno secondo l'interpretazione elaborata lungo alcuni decenni di giurisprudenza costituzionale, riconosceva tanti e tali spazi di intervento al legislatore nazionale, anche nelle materie assegnate in tutto o in parte ai livelli di governo sott'ordinati e in specie al livello regionale⁽⁴⁾,

poste di nuove norme generali sull'attività amministrativa, e D. SORACE, *La "legificazione" delle norme generali sull'azione amministrativa*, entrambi in *Amministrare*, 2002, rispettivamente p. 305 ss. e p. 321 ss.

(3) In realtà il Titolo V sembra destinato ad ulteriori evoluzioni, considerando l'avvenuta presentazione del disegno di legge costituzionale recante "Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione", relativo alla cosiddetta "Devoluzione" (XIV legislatura, Atto Senato 1187, Atto Camera 3641), e da ultimo l'elaborazione dell'ulteriore disegno di legge costituzionale recante "Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione", che secondo i proponenti mirerebbe proprio a coordinare le varie revisioni fin qui effettuate o *in itinere*, ma che secondo i critici punterebbe invece a realizzare un significativo ri-accentramento di competenze (quest'ultimo testo è stato approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003). Nel frattempo, per quanto riguarda l'attuazione legislativa del Titolo V nella sua attuale formulazione, si attendono gli esiti del disegno di legge recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", cosiddetto "La Loggia" (XIV legislatura, Atto Senato 1545, Atto Camera 3590).

(4) In questo scritto i riferimenti al livello regionale vanno intesi con specifico riguardo alle Regioni a statuto ordinario. Peraltro, è noto che le Regioni a statuto speciale hanno assistito ad una significativa erosione delle proprie competenze normative, sicché ben difficilmente potrebbero essere indicate come modello di un diverso

che il sistema finiva comunque col ruotare intorno ad un perno unico e individuato, costituito per l'appunto dalla legge dello Stato. In altre parole, il decentramento territoriale incideva in modo non decisivo sulla disciplina dei procedimenti: giacché la disciplina promanava dallo Stato, almeno per la gran parte, anche quando i procedimenti erano (totalmente o parzialmente) di competenza delle autonomie territoriali. Basti ricordare come la l. 59/97, e le relative fonti di attuazione, abbiano realizzato significativi processi di riforma tanto in tema di decentramento quanto in tema di semplificazione, oggetto rispettivamente dei suoi capi I e III ⁽⁵⁾.

Ciò non toglie, si è detto, che vi fossero dubbi e disfunzioni: ad esempio per quanto riguarda la prassi, particolarmente diffusa proprio in materia di disciplina dei procedimenti, e costantemente seguita da Parlamento e Governo nonostante le caute ma esplicite indicazioni della Consulta in senso opposto, di intervenire nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente non solo con legge ma anche con semplici regolamenti (seppur "rinforzati" dalla circostanza di possedere efficacia delegificante) ⁽⁶⁾. Nemmeno mancavano specifiche aree in cui le fonti regionali e – in parte – locali occupavano spazi maggiori, dando vita ad esperienze anche significativamente differenziate rispetto alla regolazione statale di cornice: si ricordino i modelli innovativi elaborati in materia urbanistica ed edilizia ⁽⁷⁾. Tutta-

rapporto tra fonti statali e fonti sub-statali.

(5) Circa il nesso tra le due linee di riforma si veda per tutti L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, p. 329 ss.

(6) In argomento si veda da ultimo G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V*, nota a Corte cost., sent. 376/2002, in *Le Regioni* 2003, p. 275 ss.

(7) Ad esempio, per quanto riguarda la rivisitazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, con l'introduzione da parte di diverse leggi regionali della distinzione tra piano strutturale e piani operativi, e con la sperimentazione presso alcuni Comuni di strumenti di perequazione, tutti fattori di sensibile differenziazione rispetto al modello previsto dalla legislazione urbanistica statale: sul punto E. FOLLIERI, *Rigidità ed elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Atti del secondo convegno nazionale AIDU (Napoli, 16-17 ottobre 1998), Milano, Giuffrè, 1999, p. 91 ss.

via, in buona sostanza, il sistema continuava a trovare nella normazione statale lo strumento per garantire una elevata soglia di uniformità della disciplina dei procedimenti.

Tra gli altri aspetti, la centralità del livello statale nel sistema delle fonti, unitamente alla limitata propensione di molte realtà regionali e locali rispetto all'autonoma sperimentazione amministrativa, faceva sì che gran parte delle più significative riforme in tema di disciplina dei procedimenti – con le eccezioni cui si è accennato poc'anzi – venisse progettata e realizzata dal regolatore statale: si pensi da ultimo all'introduzione del cosiddetto "Sportello unico per le attività produttive", che qui in realtà interessa non tanto nel profilo organizzativo quanto nel profilo funzionale, costituito dal procedimento unificato per gli impianti produttivi, sicuramente uno degli istituti più innovativi degli ultimi anni ⁽⁸⁾.

Dunque, fin qui la trama istituzionale, e la cultura degli operatori del diritto, si è basata su una sorta di binomio tra semplificazione e decentramento, nel senso che la disciplina sostanziale dei procedimenti – incentrata sulla semplificazione – non conosceva particolari discontinuità o alterazioni dovute alla contemporanea riforma delle istituzioni – incentrata sul decentramento.

Il punto è che attualmente questi concetti devono essere sottoposti ad un'attenta revisione, in conseguenza della riscrittura del Titolo V. Ai nostri fini viene in rilievo soprattutto il nuovo assetto delle competenze legislative e regolamentari, così come definito dalla l. cost. 3/2001, che indubbiamente vede una significativa compressione della normazione statale e una corri-

Oppure, per quanto riguarda la cosiddetta "super-dia edilizia", ossia la denuncia di inizio attività relativa ad interventi di nuova edificazione e non soltanto ad interventi sul costruito, che ha visto la luce in alcuni ordinamenti regionali, prima di essere fatta propria dal legislatore statale: in proposito A. TRAVI, *La denuncia di inizio attività fra modelli generali e problemi pratici*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, p. 381-382.

(8) Nonostante i successivi interventi di diverse Regioni, la disciplina di base dell'istituto si deve ad una fitta trama di disposizioni statali (art. 20, l. 59/97, e relativo allegato; artt. 23-27 del d.lgs 112/98; d.P.R. 447/98). In proposito, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia a G. GARDINI, G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, Giappichelli, 2002.

spondente espansione della normazione regionale e locale ⁽⁹⁾. Con ciò, dal momento che in precedenza la funzione di unificazione dell'ordinamento amministrativo era svolta prevalentemente dalle fonti normative statali, inevitabilmente si aprono consistenti spazi per l'autonomo sviluppo dei diversi (sub)sistemi amministrativi regionali-locali.

Peraltro, sebbene per l'oggetto e i limiti del presente scritto sia necessario concentrarsi sulle innovazioni concernenti specificamente l'assetto dei poteri normativi, è ben noto che il nuovo Titolo V introduce innovazioni altrettanto significative in merito al ruolo stesso dei diversi livelli territoriali di governo, a partire dalla fondamentale affermazione circa il loro uguale concorso alla definizione della Repubblica (art. 114 Cost.). Anzi, l'accentuazione del carattere pluralistico dell'ordinamento, unitamente alla presenza di scarsi strumenti di raccordo interistituzionale, fa sì che l'assetto emerso dalla riforma del 2001 possa

(9) Per effetto di una serie di chiare indicazioni costituzionali: la sottoposizione della legge statale e della legge regionale agli identici limiti del rispetto della Costituzione e del rispetto dei vincoli comunitari e internazionali (art. 117, c. 1); la riserva alla legislazione statale esclusiva di materie specifiche e nominate, ancorché talora – ad esempio nel caso della “tutela della concorrenza” – a carattere “trasversale” (art. 117, c. 2); l'attribuzione alla legislazione concorrente Stato-Regioni di materie per quantità e qualità ben più rilevanti che nel passato (art. 117, c. 3); la previsione della legislazione residuale/esclusiva delle Regioni per quanto riguarda tutte le materie non diversamente attribuite (art. 117, c. 4); il riparto della competenza regolamentare, che vede i regolamenti statali limitati alle materie oggetto di legislazione statale esclusiva, e i regolamenti regionali estesi a tutte le altre materie, ivi incluse quindi le materie oggetto di legislazione concorrente (art. 117, c. 6); la soppressione del controllo preventivo dello Stato sulle leggi delle Regioni (art. 127); la costituzionalizzazione delle fonti statutarie e regolamentari degli enti locali (art. 114, c. 2, e art. 117, c. 6). Per un esame complessivo si veda S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 107 ss. Si consideri poi un ulteriore dato, che in sé racchiude la logica – e la problematicità – della riforma del 2001: la scomparsa di ogni riferimento esplicito all'“interesse nazionale”, peraltro da intendersi come rinuncia non già al corrispondente valore bensì all'esclusiva titolarità statale in proposito, nella prospettiva dell'attribuzione delle esigenze unitarie tanto allo Stato quanto agli altri livelli istituzionali, nelle forme esplicitamente o implicitamente previste dal nuovo Titolo V, e soprattutto con la valorizzazione del principio – e degli strumenti – di leale collaborazione. Per una ricostruzione in questi termini si veda soprattutto R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 ss., spec. pp. 1218 ss.

essere efficacemente definito come “pluralismo paritario”⁽¹⁰⁾ o perfino come “sistema policentrico esploso”⁽¹¹⁾.

Nelle prossime pagine si prenderanno in esame più da vicino le ricadute provocate sulla disciplina dei procedimenti da questa situazione di policentrismo normativo e istituzionale. Fin d’ora, però, si deve evidenziare come tale situazione presenti caratteri profondamente innovativi.

Anzitutto, viene messo radicalmente in discussione il binomio semplificazione-decentramento. Infatti, se in precedenza le due politiche potevano essere governate in modo sostanzialmente unitario dallo Stato, e per esso dalla legge statale ordinaria, nel quadro odierno il decentramento trova un presidio costituzionale (più) esplicito e rigoroso, soprattutto per quanto riguarda le competenze normative⁽¹²⁾: e ciò si riverbera sulla semplificazione, o meglio sulla disciplina dei procedimenti in genere, proprio perché si tratta di uno degli ambiti in cui oggi risulta particolarmente accentuato il ruolo della normazione del sistema autonomistico, e specialmente della legge regionale.

Da questa premessa derivano – consequenzialmente e inevitabilmente – due corollari. In primo luogo, si aprono importanti prospettive di differenziazione dell’ordinamento amministrativo, non solo nei suoi profili generali e organizzativi⁽¹³⁾, ma anche con specifico riguardo alla disciplina dei procedimenti. In secondo luogo, si pone il problema specularmente opposto, giacché si tratta di verificare se e come sia possibile evitare che una simile differenziazione sfoci in una completa rottura del sistema.

(10) Per tutti si veda M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, spec. p. 1274-1275.

(11) Espressione presa a prestito da F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esploso”*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 ss.

(12) Giacché sotto il profilo delle competenze amministrative il nuovo art. 118 Cost. enuncia un univoco principio di base (la sussidiarietà “verticale”, con un dichiarato favore per il Comune), ma lo affianca con ulteriori principi di segno parzialmente diverso (differenziazione e adeguatezza): con l’effetto di conferire alle scelte politico-legislative circa l’allocazione delle funzioni una certa flessibilità (anche sotto il profilo della reversibilità).

(13) Come evidenzia M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti)*, cit., spec. pp. 1282-1285.

In realtà, evidenziare i punti di snodo dell'innovazione costituzionale non significa condividere *in toto* la loro logica e i loro contenuti, e nemmeno ignorare come le numerose questioni istituzionali e politiche da essi sollevate risultino oggetto finora di interpretazioni largamente divergenti, alcune più in linea con la tradizione, altre più aperte all'innovazione⁽¹⁴⁾. Tuttavia, la chiave di lettura che appare preferibile, almeno per chi utilizzi gli strumenti dell'analisi giuridica, è quella – opportunamente suggerita da diversi osservatori⁽¹⁵⁾ – che consiste nel “prendere sul serio” la riforma del Titolo V: ovvero, nel partire dal nuovo testo della Carta fondamentale⁽¹⁶⁾, per poi verificare se si possa ancora attingere al diritto vivente formatosi sulla base del vecchio testo, particolarmente per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale; e non nel prendere le mosse dalla situazione anteriore, applicando *sic et simpliciter* i relativi principi e concetti per ricostruire il quadro attuale.

Sulla base di queste osservazioni, nei prossimi paragrafi si cercherà di approfondire quali siano le specifiche conseguenze della riforma del 2001 sulla disciplina dei procedimenti, dapprima nell'ottica della scomposizione, ossia esaminando l'ampiezza delle competenze normative dei diversi livelli istituzionali, e quindi nell'ottica della ricomposizione, ovvero verificando se e quali siano gli strumenti per garantire degli standard

(14) Ad esempio, diverse posizioni sostenute nel presente scritto, e complessivamente ispirate alla valorizzazione della novella costituzionale, trovano una articolata confutazione in R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233 ss.

(15) In tal senso: G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1248; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti)*, cit., p. 1285 ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1305-1307.

(16) Naturalmente riferendosi al testo costituzionale risultante non solo dal Titolo V ma anche dalle restanti articolazioni, ivi inclusi i principi fondamentali, la parte I, la parte II. E tuttavia con l'avvertenza che ciò non può legittimare il ricorso a vere e proprie forzature interpretative, come quella secondo cui l'art. 5 Cost. consentirebbe di basare dei poteri legislativi statali “impliciti”, nonostante la presenza nell'art. 117 Cost. di un dettagliato elenco delle competenze dello Stato e delle Regioni.

di uniformità⁽¹⁷⁾.

2. Il riparto di competenza tra lo Stato e le Regioni

È noto che, con riguardo alla formulazione originaria del Titolo V, in giurisprudenza e dottrina si è affermata la ricostruzione secondo cui la disciplina dei procedimenti costituisce un elemento dei diversi ambiti materiali, e ne segue quindi il regime giuridico⁽¹⁸⁾. All'epoca, ciò comportava che nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente o ripartita (elencate dal "vecchio" art. 117, c. 1, Cost.) la competenza spettasse allo Stato, quanto alla individuazione dei principi fondamentali, e alle Regioni, quanto alle ulteriori prescrizioni; e che nelle materie oggetto di potestà legislativa attuativa regionale (individuate dal legislatore statale in base al "vecchio" art. 117, c. 2, Cost.) la competenza si concentrasse ulteriormente in capo allo Stato, lasciando alle Regioni spazi minimi di normazione.

Nonostante l'avvenuta riscrittura del Titolo V, e la conseguente trasformazione del sistema delle fonti (per ricollegarsi alle fattispecie appena citate, si ricordi la scomparsa della pote-

(17) Nell'indagine circa gli effetti della riforma costituzionale sulla disciplina dei procedimenti ci si può avvalere di alcuni primi ma significativi contributi, tra cui particolarmente (oltre a quelli ricordati alla precedente nota 2): A. CORPACI, *Revisione del Titolo V*, cit., pp. 1319-1321; G. PASTORI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Relazione al Convegno *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione* (Roma, 22 marzo 2002), dattiloscritto (reperibile su www.astrid-online.it); D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 757 ss.

(18) Si veda in particolare Corte cost., 13 dicembre 1991, n. 465, in *Le Regioni*, 1992, p. 1349 ss., con nota di G. PASTORI, *Procedimento amministrativo e competenza regionale*. Peraltro non sono mancate letture parzialmente differenti, come quella secondo cui la potestà legislativa regionale, almeno con specifico riguardo al recepimento della l. 241/90, non sarebbe stata "né esclusiva, né concorrente e nemmeno attuativa, ponendosi invece in una posizione intermedia e di dubbio inquadramento costituzionale": così Q. LORELLI, *I principi della legge 241/90 nella legislazione regionale (art. 29)*, in G. ARENA, C. MARZUOLI, E. ROZO ACUÑA (a cura di), *La legge n. 241/1990: fu vera gloria? Una riflessione critica a dieci anni dall'entrata in vigore*, Atti dell'incontro del Gruppo di San Martino (Urbino, 15-16 ottobre 1999), Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2001, p. 225 ss., spec. p. 240.

stà legislativa attuativa), questo schema interpretativo risulta tuttora condivisibile, almeno nelle sue linee portanti. Rimangono infatti valide le ragioni concettuali che ne erano alla base, e particolarmente l'esistenza di un nesso ineludibile tra disciplina sostanziale e disciplina procedimentale. D'altro canto non si rinvencono innovazioni di diritto positivo in grado di contraddire il dato concettuale.

Ancora oggi, perciò, si deve ritenere che la potestà di regolare una determinata materia comporti – tra l'altro – la potestà di regolare i procedimenti rientranti in tale materia. E si deve ritenere che la “profondità” della normazione permanga la medesima: sicché negli ambiti in cui la competenza risulta ripartita tra più livelli di governo anche la normazione sui procedimenti dovrà essere distribuita in proporzione; mentre negli ambiti in cui la competenza è affidata unicamente o prevalentemente ad un soggetto istituzionale anche la normazione sui procedimenti spetterà primariamente ad esso.

Naturalmente, pur rimanendo invariati i presupposti ermeneutici, muta radicalmente l'ambiente in cui tali presupposti trovano applicazione: sicché la continuità di metodo non corrisponde ad un intento riduttivo, ma al contrario conduce ad esiti assai divergenti rispetto al passato.

Bisogna infatti considerare l'avvenuta inversione del criterio di riparto tra fonti statali e fonti regionali, con l'attribuzione a queste ultime della normazione di materie notevoli per quantità e qualità, a titolo di legislazione concorrente o di legislazione residuale/esclusiva. Occorre inoltre rilevare che le macro-aree riservate allo Stato riguardano ambiti come il diritto civile e penale o il diritto processuale, ma non si estendono al diritto amministrativo. Con ciò si delinea un quadro in cui sono le Regioni a proporsi quali principali centri di disciplina dell'amministrazione, dei “rapporti amministrativi”.

Dunque, se le materie di competenza regionale risultano ora così estese, e se tali materie riguardano anzitutto l'amministrazione, il criterio dell'inerenza tra regolazione sostanziale e regolazione procedimentale non può che aprire la via ad una valorizzazione del ruolo regionale nella disciplina dei procedi-

menti, come si vedrà meglio nel prosieguo.

2.1. *Le materie di legislazione esclusiva statale*

Non vi è dubbio che nelle materie assegnate alla legislazione esclusiva statale la disciplina dei procedimenti spetti ordinariamente alla normazione dello Stato: per l'appunto alla legge, in prima battuta, ed eventualmente ai regolamenti, per quanto riguarda lo sviluppo e la specificazione delle disposizioni legislative. Si tratta infatti dell'unico ambito in cui lo Stato conserva la possibilità di intervenire con strumenti non solo di rango primario ma anche di rango secondario⁽¹⁹⁾.

Peraltro questa regola può conoscere delle eccezioni, atteso che in tali materie lo Stato ha la facoltà di delegare il potere regolamentare alle Regioni (come esplicitamente prevede l'art. 117, c. 6, Cost.). Sicché è astrattamente ipotizzabile che la disciplina del procedimento sia "mista", in quanto per certi aspetti dettata dalla legge statale, e per altri profili rimessa al regolamento regionale. Il punto di maggiore novità sembra rappresentato non tanto dall'eventuale concorso di disposizioni statali e regionali nella regolazione di uno stesso procedimento, quanto dalla circostanza che le Regioni risultino vincolate all'impiego dello strumento regolamentare, nonostante la loro tradizionale preferenza per l'utilizzo della fonte legislativa oppure di fonti sub-legislative atipiche (come le delibere di Giunta), preferenza che finora non sembra venuta meno nonostante la soppressione della riserva al Consiglio circa l'adozione dei regolamenti (con la l. cost. 1/99). Non ci si può nascondere, tuttavia, che siffatta facoltà di delega sembra destinata ad un successo piuttosto scarso, almeno finché si protrarranno le attuali tendenze espansive della normazione nazionale.

In realtà, la questione principale che attiene alle materie oggetto di legislazione statale esclusiva, non solo in termini gene-

(19) Cfr. retro, nota 9. Per un'analisi del "nuovo parallelismo" tra normazione primaria e normazione secondaria dello Stato si veda C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 935 ss., spec. p. 964.

rali ma anche per quanto riguarda la disciplina dei procedimenti, riguarda l'ampiezza delle materie cosiddette "trasversali" ⁽²⁰⁾. Infatti, non mancano letture tese a valorizzare l'estensione e la profondità di tali materie, facendovi rientrare ogni questione correlata, da un lato, ed escludendo che su di esse possano intervenire le fonti normative regionali o locali, dall'altro.

Questo orientamento non risulta però condivisibile, come si ricava anche dalle prime valutazioni giurisprudenziali. La Corte costituzionale, in specie, ha già avuto modo di rendere alcune affermazioni particolarmente significative, sebbene sia immaginabile che esse siano soltanto le prime di una lunga serie.

Con la sent. 282/2002 ⁽²¹⁾, la Corte ha anzitutto fornito un criterio di fondo con cui affrontare le specifiche questioni inerenti il riparto di competenza normativa tra Stato e Regione, stabilendo che l'interprete "deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la l. cost. 3/2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dall'indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale". Nella stessa sentenza, la Corte ha inoltre intrapreso la definizione delle competenze statali esclusive, prendendo le mosse da quella in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", circa la quale ha affermato che "non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legi-

(20) Tra cui principalmente: la tutela della concorrenza (art. 117, c. 2, lett. e)); la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. m)); le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p)); la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s)).

(21) I passaggi riportati nel testo sono tratti dal punto 3 della motivazione in diritto. Le massime della sentenza sono pubblicate in *Le Regioni*, 2002, p. 1444, con note di R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, e di L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*. Per l'esame di tale decisione si può vedere inoltre Q. CAMERLENGO, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, in questa *Rivista*, 2002, p. 685 ss.

slatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”.

Con la sent. 407/2002 ⁽²²⁾, la Consulta ha proseguito la delicata opera di ricostruzione del nuovo sistema, ponendo le basi per una corretta interpretazione di tutte le materie oggetto di legislazione esclusiva statale, e delineando i confini della competenza statale in tema di “tutela dell’ambiente”. In termini generali, la Corte ha affermato che “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell’art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie”. Circa il profilo ambientale, la Corte ha aggiunto che “l’evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”; e che “è agevole ricavare una configurazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale” ⁽²³⁾.

Queste affermazioni del giudice delle leggi, com’è evidente, hanno un valore che va ben oltre il tema relativamente specifico

(22) In *Giust.it* (www.giust.it), n. 7-8/2002, con nota di N. LAIS, *Il “valore ambiente” e la competenza delle Regioni*. I passaggi riportati sono tratti dal punto 3.2 della motivazione in diritto.

(23) Per una ulteriore applicazione di questo concetto di “tutela dell’ambiente” si veda Corte cost., sent. 536/2002.

qui in esame. Anche ai nostri fini, comunque, esse offrono spunti assai utili: in primo luogo perché la configurazione delle attribuzioni normative statali di tipo trasversale come competenze-valore anziché come competenze-materia fa sì che la disciplina dei procedimenti amministrativi spetti allo Stato soltanto per la parte in cui corrisponda a fondamentali esigenze di uniformità, mentre per il resto possa essere dettata dalle Regioni; in secondo luogo perché l'accento sull'inversione del riparto di competenze normative (per cui l'intervento del legislatore regionale è "normale" e l'intervento del legislatore statale è "derogatorio") induce a ritenere che la soglia dell'uniformità (oltre cui scatta il titolo di legittimazione del regolatore centrale) vada intesa in modo rigoroso, facendola coincidere con un nucleo essenziale di principi e istituti sull'agire amministrativo. Sicché l'esclusività delle competenze statali di tipo trasversale, anche in tema di procedimenti, si coglierebbe sul piano qualitativo più che quantitativo, risolvendosi nella potestà di dettare normative "ordinamentali", più che discipline estese e minute⁽²⁴⁾.

Le parole della Consulta, e le conclusioni a cui si è creduto di poter giungere sulla base di esse, sembrano peraltro suscettibili di applicazione generale, ossia per quanto riguarda tutte le competenze trasversali, ancorché non espressamente considerate dalla giurisprudenza in discorso⁽²⁵⁾. Ci si riferisce soprattutto

(24) D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., pp. 766-767, peraltro riferendosi specificamente ad alcune delle materie trasversali, tra cui la "tutela della concorrenza", ritiene che la legislazione esclusiva statale "possa e debba espandersi fino al limite necessario per raggiungere il suo fine ma che non possa andar oltre nella compressione del potere legislativo generale attribuito alle Regioni (principio di proporzionalità), così che dovrebbe limitarsi a dettare soltanto alcune norme inderogabili di principio, da integrare e attuare poi a livello regionale, ogni qualvolta norme del genere siano sufficienti per lo scopo che ne caratterizza l'esistenza".

(25) Si noti che la vicenda decisa dalla Corte costituzionale con la citata sentenza 407/2002 avrebbe offerto l'occasione per una prima pronuncia in proposito: infatti nel ricorso, proposto dal Governo contro una legge della Regione Lombardia che – in tema di attività produttive a rischio di incidenti rilevanti – impone alle aziende adempimenti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione dello Stato, si sosteneva tra l'altro che ciò comporterebbe "alterazioni sotto il profilo della concorrenza in danno di quelle imprese che si trovano ad operare in Regioni la cui disciplina più gravosa costringe ad affrontare costi maggiori"; ma nella decisione questo profilo

to all'ambito della "tutela della concorrenza", la cui esatta definizione è particolarmente delicata e problematica, considerato che dal punto di vista meramente lessicale e concettuale si potrebbe ricondurre a tale area ogni misura comportante ricadute dirette o indirette sull'andamento dei mercati: pertanto, ad esempio, il legislatore statale potrebbe stabilire gli *stock* massimi e minimi di adempimenti amministrativi a carico delle imprese nei vari settori di attività, e così svuotare le attribuzioni altrove riconosciute dal nuovo Titolo V al legislatore regionale a titolo di normazione concorrente e persino di normazione residuale/esclusiva.

Ebbene, proprio alla luce di quanto esposto poco sopra, una simile ricostruzione non sembra corretta, dovendosi ritenere che anche in tema di "tutela della concorrenza", le fonti normative dello Stato possano intervenire soltanto per fissare regole essenziali di uniformità e omogeneità, per impedire evidenti soluzioni di continuità nell'assetto dei mercati; e debbano privilegiare il ricorso a disposizioni di principio, o comunque a discipline brevi e compatte, che consentano di essere specificate e integrate secondo le diverse peculiarità territoriali ⁽²⁶⁾.

Del resto, alcune recenti vicende, come quella inerente alla riforma in senso pro-concorrenziale della disciplina del commercio, avviata dal d.lgs. 114/98 e fortemente ostacolata dalla normazione attuativa di Regioni ed enti locali ⁽²⁷⁾, dimostrano senz'altro che il sistema delle autonomie fin qui ha mostrato scarsa sensibilità per il tema dell'apertura dei mercati, ma evidenziano nondimeno come le istituzioni nazionali anche nel previgente sistema – e quindi godendo di prerogative particolarmente rilevanti – per scelta o per necessità non siano state in grado di governare con saldezza questi processi ⁽²⁸⁾.

non è stato sviluppato.

(26) In tal senso si veda anche B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 73-73.

(27) Le Regioni, in materia di commercio, prima della revisione del Titolo V disponevano di una mera potestà legislativa attuativa, mentre nel sistema derivato dalla riforma risultano titolari di potestà legislativa residuale/esclusiva.

(28) Sulla problematica vicenda della riforma del commercio si possono vedere: Au-

2.2. Le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni

Tra la “potestà legislativa concorrente” e la “legislazione concorrente”, così come previste l’una dalla versione anteriore e l’altra dalla versione attuale dell’art. 117 Cost., esiste di certo una linea di continuità, naturalmente non per la mera assonanza lessicale bensì per specifici elementi concettuali: infatti, l’una e l’altra richiedono che i principi fondamentali della materia siano posti dalla legge dello Stato, e che la restante disciplina venga dettata dalle leggi delle Regioni. Questa continuità, però, non deve indurre a stabilire una equazione tra la vecchia e la nuova “concorrenza” tra legislatori: giacché ben diverso è il quadro complessivo di riferimento.

Nel nuovo Titolo V si rinvergono sia istituti generali (*in primis* l’affermazione del pluralismo paritetico tra tutti i livelli territoriali) sia istituti riguardanti specificamente il potere legislativo (tra cui l’inversione del criterio di riparto tra i due legislatori, e la sottoposizione di entrambi agli identici limiti del rispetto della Costituzione e del rispetto dei vincoli comunitari e internazionali) tali da far emergere una diversa nozione di “principio fondamentale della materia”, e quindi una diversa estensione della competenza statale: soltanto le prescrizioni assolutamente qualificanti e centrali per la disciplina di un certo settore potranno considerarsi principi fondamentali; di conseguenza, soltanto in relazione a simili prescrizioni potrà esercitarsi appieno la competenza statale. Si aggiunga che queste considerazioni sono corroborate dalla lettera dell’art. 117, che nel passaggio dalla vecchia alla nuova formulazione ha accentuato la centralità delle prerogative regionali ⁽²⁹⁾. E si noti altre-

torità garante della concorrenza e del mercato, segnalazione 20 dicembre 2001, *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, in *Bollettino AGCM*, 1-2/2002; L. PELLEGRINI, *Da riforma a controriforma. La regolamentazione del commercio*, in *Mercato concorrenza regole*, 2000, p. 311 ss.

(29) Come rileva M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti)*, cit., p. 1275, n. 5, secondo cui si sarebbe verificata una vera e propria “inversione della potestà concorrente”. E in effetti il confronto tra le due versioni della norma costituzionale mostra una differenza di impostazione piuttosto evidente: secondo il testo previgente “la Regione emana nelle seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fonda-

si che le prime indicazioni della giurisprudenza costituzionale, ricavabili soprattutto dalla citata sent. 282/2002, vanno appunto nel senso di configurare l'intervento del legislatore statale come "derogatorio" rispetto alle attribuzioni legislative delle Regioni. Si profila in tal modo un consistente mutamento rispetto alla situazione maturata prima della riforma del 2001, caratterizzata da una nozione assai ampia di principio fondamentale e quindi da una estensione altrettanto ampia della competenza statale.

Queste conclusioni, appena enunciate in relazione a tutti i possibili oggetti della legislazione concorrente, rilevano qui per quanto riguarda la disciplina dei procedimenti amministrativi. Infatti, deve ritenersi che anche sotto quest'ultimo profilo il rapporto tra normazione statale e normazione regionale debba essere ricostruito come eccezione alla regola; ossia, che le Regioni siano vincolate alle indicazioni dello Stato soltanto per ciò che concerne gli snodi essenziali della regolazione dei procedimenti.

Naturalmente, non si può escludere che il "diritto vivente" diluisca o ridimensioni i cambiamenti portati dal nuovo Titolo V, e decisivo sarà in proposito il ruolo della Corte costituzionale. Tuttavia, nella prospettiva che l'attuazione della riforma del 2001 prosegua all'insegna non solo dell'equilibrio ma anche dell'effettività, sembrano destinate a prodursi notevoli conseguenze sulle attuali fonti di disciplina dell'azione amministrativa.

Infatti è immaginabile un tendenziale allentamento della possibilità del legislatore statale di introdurre prescrizioni vincolanti per i legislatori regionali. Ciò sotto entrambi i profili del concetto di "principio fondamentale": potrà considerarsi tale solo la disposizione che al contempo sia "di principio", in quanto espressiva di esigenze generali, e "fondamentale", in quanto dotata di contenuti particolarmente qualificanti; viceversa, tale qualificazione andrà negata alle disposizioni che non presentino l'una o l'altra di tali caratteristiche, e che invece si

mentali stabiliti dalle leggi dello Stato"; secondo il testo in vigore "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

pongano come meramente esecutive o accessorie rispetto alle scelte di fondo.

D'altro canto, una ricostruzione rigorosa della nozione di "principio fondamentale" non esclude che permangano spazi più che significativi per la competenza statale. I suddetti requisiti vanno verificati in relazione alla singola materia, e non con riferimento ad orizzonti eccessivamente ampi, ben potendo essere che una certa norma risulti determinante per l'assetto normativo di un determinato settore, pur non possedendo una analoga valenza ai fini dell'ordinamento generale. Allo stesso modo, l'applicazione di tali requisiti va effettuata alla luce delle specificità del singolo caso concreto, sicché in presenza di peculiari circostanze anche una disposizione apparentemente "minore" può invece ritenersi connessa a valori essenziali.

Infine, viene in rilievo la discussa questione della possibilità o meno per il legislatore statale di accompagnare la normazione di principio con una normazione di dettaglio, ancorché cedevole e transitoria, ossia destinata ad applicarsi soltanto fino all'emanazione della corrispondente disciplina regionale: questione che interessa in modo particolare la regolazione dei procedimenti, che molto spesso si colloca proprio nella sfera dell'esecuzione e del dettaglio rispetto alle scelte di principio. In proposito, si deve concordare con quella dottrina che ha rilevato come tale possibilità risulti contrastante con la logica del nuovo Titolo V, e quindi debba essere verificata con estrema cautela, semmai ipotizzando che le disposizioni di dettaglio statali – salvo che in caso di comprovata urgenza – acquistino efficacia non immediatamente, bensì soltanto qualora sia trascorso un congruo lasso di tempo senza che la normativa regionale abbia conosciuto i necessari adeguamenti ⁽³⁰⁾.

2.3. *Le materie di legislazione residuale/esclusiva regionale*

La maggiore innovazione introdotta dal nuovo Titolo V, per

(30) In tal senso si vedano: G. FALCON, *Modello e transizione*, cit., pp. 1254-1257; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., pp. 92-93.

quanto riguarda il riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni, è rappresentata dalla previsione per cui nelle materie non altrimenti attribuite – e quindi non rientranti né nella legislazione statale esclusiva né nella legislazione concorrente – sono attribuite alla competenza del legislatore regionale (art. 117, c. 4, Cost.)⁽³¹⁾. Con questa “clausola di residualità” si afferma la regola per cui la potestà legislativa si colloca in via ordinaria in capo alle Regioni, e soltanto in via derogatoria in capo allo Stato (ancorché gli ambiti di intervento del legislatore statale permangano decisivi dal punto di vista qualitativo e quantitativo); ossia si estende all’area delle funzioni legislative il principio di sussidiarietà verticale, che in precedenza aveva interessato prevalentemente le funzioni amministrative.

In realtà, proprio la novità dell’istituto fa sì che i suoi tratti non risultino ancora del tutto delineati, e che anzi la sua stessa denominazione presenti dei margini di incertezza, giacché alcuni parlano in proposito di “legislazione residuale”, mentre altri preferiscono utilizzare la definizione di “legislazione esclusiva”⁽³²⁾.

In attesa che le interpretazioni dottrinali e soprattutto giurisprudenziali chiariscano meglio gli esatti confini dell’istituto, non si può comunque negare che esso si caratterizzi per il venir meno della “interferenza” tipica della legislazione concorrente, ossia della riserva al legislatore statale circa la individuazione dei “principi fondamentali della materia”. In altre parole, negli ambiti materiali qui in esame, il legislatore regionale gode di

(31) Per un attento esame in proposito si veda L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 343 ss.

(32) Naturalmente la questione lessicale non rileva di per sé, e infatti in questo scritto si adotta la denominazione promiscua di “legislazione residuale/esclusiva”. Peraltro la dottrina maggioritaria privilegia il termine “residuale”, ritenendo inappropriato il termine “esclusiva”, sull’assunto che le competenze trasversali dello Stato determinino una interferenza tale da contraddire qualsivoglia esclusività della legge regionale. Si può concordare con questa posizione, a patto di estenderla a tutte le fonti normative, ivi compresa la legge statale, che a sua volta subisce le interferenze provenienti dal livello sovranazionale, e in specie comunitario (a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V, che è intervenuta sul punto con disposizioni esplicite, come si vedrà meglio nel prosieguo). In proposito si veda P. CIARLO, *Funzione legislativa e anarco-federalismo*, in questa *Rivista*, 2002, spec. p. 643-644.

una competenza estesa a tutti i profili normativi, senza distinzione tra disposizioni di principio e di dettaglio ⁽³³⁾.

Ciò naturalmente non esclude che si possano registrare ulteriori “interferenze”, dovute all’operare delle competenze statali di tipo trasversale o di altri elementi di unificazione del sistema. In questi casi però si tratterà di garantire il rispetto di macroesigenze ordinamentali, di valori comuni a tutti i settori di normazione, e non già di semplici obiettivi di settore, come avviene nel caso dei “principi fondamentali della materia”.

Applicando questi spunti ricostruttivi all’ambito della disciplina dei procedimenti, si deduce che anche a tale proposito le leggi regionali non saranno subordinate a “principi fondamentali della materia” di derivazione statale. Si può cioè concepire una normazione sui procedimenti che sia rimessa in misura prevalente al legislatore regionale, con uno spazio tendenzialmente ridotto per gli interventi del legislatore statale; e con l’inevitabile corollario di una sensibile differenziazione tra le scelte adottate nelle varie Regioni.

Se si considerano ad esempio i procedimenti rientranti nella materia del turismo (che, in mancanza di diversa attribuzione, va ascritta alla legislazione residuale/esclusiva delle Regioni), è immaginabile che gli adempimenti amministrativi posti a carico degli operatori del settore vengano configurati in modo diverso a seconda dei singoli contesti regionali.

Di certo, simili questioni non si pongono neppure, laddove si opti per una lettura estensiva delle competenze statali di tipo trasversale. Così, nell’esempio appena fatto, la sottolineatura della legislazione esclusiva statale in tema di “tutela della concorrenza” sarebbe in grado di svalutare proporzionalmente la

(33) Del resto, che il limite dei “principi fondamentali della materia” operi con riferimento soltanto alla legislazione concorrente Stato-Regioni e non sia estensibile alla legislazione regionale residuale/esclusiva trova conferma nella lettera della norma, giacché l’art. 117, c. 3, Cost. prevede che la “determinazione dei principi fondamentali” valga “nelle materie di legislazione concorrente”. Ciò sembra trovare conferma nel disegno di legge “La Loggia”, che recita in proposito: “Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti” (art. 1, c. 3, del testo approvato dal Senato).

legislazione residuale/esclusiva regionale, accentuando le garanzie di uniformità del sistema giuridico nazionale, a discapito delle garanzie dell'autonomia territoriale.

Tuttavia, per le ragioni che si sono espone in precedenza, la lettera e la *ratio* del nuovo Titolo V non sembrano consentire siffatte operazioni ermeneutiche. L'affermazione di un pluralismo paritetico, e il rafforzamento delle potestà legislative regionali, entro cui si iscrive la previsione della potestà residuale/esclusiva (che quindi rappresenta l'apice di una tendenza, e non un elemento accidentale), rendono fisiologico un tasso anche piuttosto elevato di differenziazione, circa le scelte normative in genere, e la modellistica amministrativa in specie.

Ciò non significa che le esigenze di tipo "unitario" debbano rimanere necessariamente senza risposta, e che nella trama della riforma del 2001 sia impossibile individuare dei meccanismi istituzionali adatti alla bisogna. Il punto è invece che esigenze e meccanismi siffatti non sono più rinvenibili nella tradizionale centralità del legislatore statale, bensì vanno ricercati altrove. Ma di ciò si dirà più oltre.

3. *Il ruolo delle fonti locali*

Prima di esaminare i possibili strumenti di (ri)unificazione del sistema, occorre dare conto di un ulteriore aspetto che invece concorre alla frammentazione del sistema stesso. Ci si riferisce alla circostanza che il Costituente del 2001 abbia inteso rimarcare il ruolo delle fonti normative degli enti locali territoriali, ossia delle Province e dei Comuni nonché delle Città metropolitane.

La riforma del Titolo V ha anzitutto comportato una esplicita "costituzionalizzazione" di tali fonti, che in precedenza erano configurate soltanto dalla legislazione ordinaria. Allo stato attuale, infatti, tanto gli Statuti quanto i regolamenti locali godono di un formale riconoscimento da parte della Carta fondamentale: gli Statuti vengono contemplati, senza specifiche disposizioni circa il loro contenuto (art. 114, c. 2, Cost.); i rego-

lamenti vengono non solo menzionati ma anche dotati di un contenuto tipico, giacché si stabilisce che essi concernano “[la] disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni” spettanti agli enti locali (art. 117, c. 6, Cost.).

La questione posta da tali disposizioni è in sintesi la seguente: la costituzionalizzazione di Statuti e regolamenti locali comporta un effetto di vincolo rispetto agli atti normativi statali e regionali, nel senso di garantire ai primi un’area riservata e sottratta alla possibilità di intervento dei secondi? In realtà, anche limitando l’indagine al profilo della disciplina dei procedimenti, la risposta al quesito deve essere particolarmente articolata⁽³⁴⁾.

Non vi è dubbio che l’espressa previsione costituzionale delle potestà regolative locali vada a rafforzarne il valore nel sistema delle fonti del diritto, e quindi ad attenuarne la “minorità” rispetto alla normazione statale e regionale (primaria e – a maggior ragione – secondaria). Si può dunque ritenere che, relativamente alle funzioni amministrative conferite a Comuni e Province (nonché alle Città metropolitane), le funzioni normative di tali enti debbano godere di spazi riservati, non liberamente conculcabili dalla disciplina statale e regionale⁽³⁵⁾. Ciò in particolare per quanto riguarda la regolazione dei procedimenti, considerando che il dettato costituzionale menziona non solo la “organizzazione” ma anche lo “svolgimento” delle funzioni. E con l’avvertenza che la norma testualmente si riferisce ai regolamenti, ma indirettamente concerne pure lo Statuto: infatti, vista la posizione di supremazia detenuta nel sistema delle fonti locali dallo Statuto rispetto ai regolamenti, si deve ritenere

(34) Secondo A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in AA.Vv., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro italiano*, 2001, V, spec. c. 211, i rapporti tra le leggi e i regolamenti locali hanno carattere “misto”, vista la compresenza di elementi tanto di gerarchia quanto di separazione. A sua volta S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L’autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, spec. pp. 468-469, ritiene che le fonti locali godano di una competenza costituzionalmente garantita rispetto alle fonti statali e regionali, ma che tale competenza risulti meno ampia di quanto potrebbe apparire ad un primo sguardo.

(35) Si veda per tutti P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss.

che la competenza circa la disciplina dei procedimenti si estenda dal livello regolamentare al livello statutario, almeno per quanto riguarda le enunciazioni generali e fondamentali.

Una volta riconosciuta alla normazione locale una sfera di competenza costituzionalmente garantita, rimane però da stabilirne l'effettiva ampiezza: tema su cui si sta svolgendo un vivace dibattito, di cui non si può dare conto in modo adeguato.

La dottrina si sta chiedendo soprattutto se la riforma del Titolo V (e in specie l'art. 117, c. 6, Cost.) abbia inteso recepire la disposizione legislativa (introdotta dalla l. 265/99 e quindi confluita nell'art. 7 del testo unico approvato con d.lgs. 267/2000) secondo cui i regolamenti locali risultano vincolati al rispetto non di tutte le prescrizioni bensì soltanto dei "principi" posti per legge; e quindi se tale disposizione, sulla cui reale portata in precedenza si poteva dubitare, concretizzi ormai una vera e propria norma sulla produzione, in grado di determinare l'invalidità delle fonti statali o regionali che vadano al di là della disciplina "di principio". In realtà, questa prospettiva non sembra condivisibile, per le gravi conseguenze pratiche cui darebbe luogo⁽³⁶⁾, e ancor più perché nella lettera della norma costituzionale non si rinvengono elementi in tal senso⁽³⁷⁾.

Peraltro, come spesso accade, il prospettare soluzioni estremamente avanzate, forse eccedenti le capacità e le aspirazioni degli enti locali, rischia di distogliere da esiti meno vistosi ma non per questo privi di importanza o di innovatività. L'area attribuita alla normazione locale dalla riforma del 2001, infatti,

(36) Su cui si rinvia ad A. BARBERA, *Un ribaltone nel sistema delle fonti?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 802 ss.

(37) Anzi, l'art. 117, c. 6, Cost. trova il proprio immediato precedente non tanto nella innovativa previsione contenuta nell'ordinamento degli enti locali (il citato art. 7 del testo unico) quanto in una previsione assai meno dirompente contenuta nella "Riforma Bassanini" (art. 2, c. 2, l. 59/97), secondo cui "In ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti [...] è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normative, dalle Regioni e dagli enti locali". Tale disposizione provvedeva già ad estendere la potestà normativa degli enti locali, sebbene in riferimento alle sole funzioni conferite dai decreti attuativi della l. 59/97 e non in via del tutto generale, e tuttavia non consentiva certo di ritenere le fonti locali svincolate dalle regole statali e regionali non "di principio".

può essere ricostruita secondo criteri ulteriori e diversi, comunque tutt'altro che riduttivi.

È ipotizzabile che le fonti statali e regionali, laddove disciplinano le funzioni degli enti locali, debbano astenersi dal regolare taluni profili, come la ripartizione tra i diversi organi della competenza circa i procedimenti o sub-procedimenti (fatta salva la legislazione esclusiva dello Stato per quanto riguarda gli aspetti decisivi ai fini della forma di governo o dell'impianto ordinamentale) ⁽³⁸⁾; oppure come gli aspetti di dettaglio dei procedimenti stessi (potendosi avere semmai la dettatura di precetti "cedevoli" e "suppletivi", secondo schemi non dissimili da quelli utilizzati in tema di legislazione concorrente). In aggiunta, è ipotizzabile che le fonti locali siano in grado di apportare deroghe alle disposizioni statali e regionali, quando ciò risulti necessario per adeguare delle regole di taglio generale alle specifiche peculiarità delle amministrazioni locali: ad esempio, nel caso in cui una certa funzione venga spostata dal centro alla periferia senza che alle misure di decentramento si accompagni un riassetto della disciplina dei procedimenti (come è accaduto di recente con lo "Sportello unico per le attività produttive") ⁽³⁹⁾.

Comunque, il riconoscimento in capo alle istituzioni locali di una specifica competenza per quanto riguarda la configurazione dei procedimenti ⁽⁴⁰⁾ non comporta l'inosservanza del

(38) In relazione alla materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, c. 2, lett. *p*), Cost.).

(39) A dire il vero, il disegno di legge "La Loggia" sembra optare per una soluzione di segno diverso, giacché dispone: "La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze [...]" (art. 3, c. 4, del testo approvato dal Senato). Sebbene non sia possibile svolgere un'analisi puntuale, va rilevato almeno che la locuzione "requisiti minimi di uniformità" si presta a letture assai varie, potendo essere declinata mediante norme di principio ma anche tramite disposizioni di dettaglio, a seconda del livello a cui il legislatore ritenga di collocare la soglia di uniformità.

(40) Competenza ancora più ampia e rafforzata se si concorda con chi ritiene che l'attuale formulazione del Titolo V escluda la concorrenza in una stessa materia di più fonti secondarie, con la conseguenza che lo Stato e le Regioni potrebbero limitare

principio di legalità, nelle sue diverse specificazioni, essendo pur sempre necessario che il potere amministrativo si fondi su apposite previsioni di legge: sicché per gli enti in discorso è preclusa sia l'auto-attribuzione di potere, in ossequio al principio di nominatività⁽⁴¹⁾, sia la conformazione dei presupposti e degli effetti del potere, nel rispetto del principio di tipicità⁽⁴²⁾.

4. *Gli elementi di unificazione del sistema*

Dall'analisi compiuta fin qui emerge un sistema normativo che, nei suoi tratti generali nonché con specifico riguardo alla disciplina dei procedimenti, risulta dominato dalla frammentazione. All'attenuazione del ruolo delle fonti statali corrisponde l'ampliamento delle potenzialità delle fonti degli altri livelli di governo, soprattutto in relazione a quello regionale, ma con significative innovazioni pure per quello locale. Ciò si traduce nella inedita prospettiva di una sensibile differenziazione della struttura dei procedimenti, a seconda dell'istituzione titolare della corrispondente competenza normativa.

È ben vero che allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, per quanto riguarda le materie oggetto di le-

la normazione locale soltanto utilizzando la leva legislativa, essendo escluso ogni rilievo dello strumento regolamentare: così G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in questa *Rivista*, 2001, spec. p. 1129 e p. 1131 ss.

(41) Circa il rapporto tra fonti locali e principio di nominatività, risulta emblematica una recente vicenda. A seguito di un affrettato intervento del legislatore (e in specie dell'abrogazione dell'art. 106 del testo unico del 1934 per opera dell'art. 274 del testo unico del 2000), nell'ordinamento era venuta a mancare una norma di legge che contemplasse in via generale l'applicazione di sanzioni in caso di inosservanza dei regolamenti locali. Si era dunque aperto un dibattito circa l'eventualità che fossero gli stessi regolamenti a prevedere le sanzioni: con il Ministero dell'interno propenso ad una soluzione positiva (risoluzione 7 marzo 2001, in *Giust.it*, 6/2001), ma ben presto con il Consiglio di Stato orientato in senso negativo (sez. I, parere 17 ottobre 2001, n. 885, in *Giust.it*, 10/2001). Sicché – correttamente – si è proceduto a ripristinare una specifica copertura legislativa, con l'art. 16 della l. 3/2003, che ha introdotto l'art. 7-bis nel testo unico sugli enti locali.

(42) O almeno nel rispetto del "nucleo" del principio di tipicità, senza considerare i profili strettamente procedurali, che pur rientrano in una nozione più ampia di tale principio.

gislazione concorrente, e la fissazione delle macro-regole trasversali, per quanto riguarda la generalità delle materie⁽⁴³⁾. Ma è altrettanto vero che, nella prospettiva di un Titolo V “preso sul serio”, questi strumenti non consentono più al legislatore statale di proporsi come garante – unico e autosufficiente – dell’uniformità del sistema⁽⁴⁴⁾.

Si tratta allora di verificare se esistano, e quali siano, le sedi e i mezzi in grado di (re)introdurre una soglia generale di omogeneità. Operazione non del tutto agevole, considerato che uno dei principali limiti del Titolo V, per constatazione pressoché unanime⁽⁴⁵⁾, risiede proprio nella scarsa attenzione dedicata ai meccanismi di raccordo interistituzionale; e considerato altresì che il più importante di tali meccanismi, ossia l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con membri designati in rappresentanza delle Regioni e degli enti locali⁽⁴⁶⁾, appare ben lontano da un’effettiva applicazione.

(43) Naturalmente, molto dipende dall’individuazione delle competenze trasversali che siano ritenute applicabili per quanto riguarda la disciplina dei procedimenti. Secondo D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., p. 765-767, la materia “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, c. 2, lett. m), Cost.) potrebbe riferirsi tra l’altro all’attività amministrativa proceduralizzata, mentre la materia “ordinamento civile” (art. 117, c. 2, lett. l), Cost.) potrebbe concernere non solo i rapporti interprivati ma anche i rapporti tra pubblico e privato, ad esempio per quanto riguarda gli accordi amministrativi.

(44) Anche alla luce della nuova concezione dell’interesse nazionale (di cui si è detto alla precedente nota 9), che comporta da un lato la scomparsa della funzione statale di indirizzo e coordinamento, e dall’altro lato l’impossibilità di praticare letture estensive delle norme in tema di poteri sostitutivi statali: così G. CAIA, *Il problema del limite dell’interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Atti del corso monografico organizzato dalla Spisa (Bologna, a.a. 2001-2002), Rimini, Maggioli, 2003, p. 135 ss., spec. p. 144 e p. 151.

(45) In tal senso si vedano B. CARAVITA, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* e L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo Titolo V*, entrambi in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., rispettivamente p. 155 ss. e p. 333 ss.

(46) Secondo quanto previsto dall’art. 11, l. cost. 3/2001. In proposito: L. GIANNITI, *L’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in questa *Rivista*, 2001, p. 1113 ss.; S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull’art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p. 315 ss.

4.1. *La disciplina comunitaria*

È opinione molto diffusa che il fattore di uniformazione della disciplina dettata dai vari livelli di governo, anche per quanto riguarda la normativa sui procedimenti, vada ormai ricercato nell'ordinamento comunitario⁽⁴⁷⁾. Si tratta di un'opinione che senz'altro coglie largamente nel segno, ma che tuttavia non si presta ad essere assolutizzata, in quanto le forme e gli effetti dell'applicazione del diritto comunitario variano notevolmente a seconda dei diversi ambiti di azione amministrativa, almeno nella odierna fase del processo di integrazione europea, e fatti salvi gli sviluppi futuri.

Una vera e propria uniformazione dei procedimenti si ha nelle ipotesi in cui il legislatore comunitario pone una disciplina specifica e completa, soprattutto mediante l'emanazione di regolamenti oppure di direttive dettagliate. Sicuramente, queste ipotesi sono sempre più frequenti e rilevanti: tra i numerosi esempi possibili, basti riferirsi alle procedure di affidamento degli appalti pubblici, o a numerose tra le procedure in materia ambientale. Si tratta di ambiti in cui tutte le istituzioni nazionali titolari di qualsivoglia competenza normativa risultano strettamente vincolate all'osservanza dei modelli delineati in sede comunitaria. Ma, ecco il punto, si tratta di ambiti pur sempre settoriali, non in grado di "coprire" per intero, e forse nemmeno in prevalenza, la sfera dell'azione amministrativa. Ad esempio, una modellistica siffatta risulta assente in tema di edilizia e di urbanistica; e lo stesso potrebbe dirsi per ulteriori materie di notevole spessore.

Un certo effetto di uniformazione si può avere anche in presenza di norme comunitarie consistenti in obiettivi di massima, come nel caso delle direttive non dettagliate, oppure in principi

(47) Ai criteri elaborati in passato dalla Corte costituzionale sulla base dell'art. 11 della Costituzione, facenti perno sulla disapplicazione del diritto interno contrastante con il diritto comunitario, si è aggiunta ora l'esplicita disposizione inserita nella riforma del Titolo V, secondo cui "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [...]" (art. 117, c. 1, Cost.). In proposito si rinvia a L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1203 ss.

generali, esplicitamente posti nei trattati o frutto dell'elaborazione della Corte di giustizia. In relazione a queste situazioni, però, risulta chiaro che gli spazi per le scelte autonome dei diversi livelli di governo nazionali risultano assai maggiori che nell'ipotesi precedente; e che comunque anche qui la gran parte delle indicazioni comunitarie presenta carattere settoriale⁽⁴⁸⁾.

Dunque, sebbene sia innegabile che l'ordinamento comunitario tenda sempre più spesso a fornire degli snodi comuni per la disciplina dei procedimenti, non sembra che attualmente questa tendenza sia giunta ad uno sviluppo così avanzato da garantire – in via generale – l'esercizio coordinato e armonico delle competenze proprie dello Stato, delle Regioni, degli enti locali⁽⁴⁹⁾.

4.2. *Gli strumenti di concertazione*

L'esperienza recente mostra come la gran parte delle relazioni tra Stato e sistema delle autonomie si svolga attraverso pratiche di concertazione, ossia attraverso strumenti in grado di garantire un preventivo confronto, se non una vera e propria negoziazione, circa le rispettive scelte politico-amministrative. Si tratta di un fenomeno troppo ampio e vario rispetto ai limiti del presente scritto. Tuttavia, si possono sommariamente individuare almeno due principali "vettori" della concertazione interistituzionale: da un lato, il sistema delle conferenze "miste" (Stato-Regioni, Stato-città, unificata)⁽⁵⁰⁾; dall'altro lato, la programmazione negoziata (nelle sue varie figure, tra cui

(48) Ad esempio, il principio di tutela della concorrenza, quando non è sviluppato da disposizioni puntuali, lascia ampi spazi agli interpreti, e dà luogo a prassi variegata: basti ricordare come la sua estensione ad ambiti non oggetto di discipline apposite (come le procedure di affidamento degli appalti inferiori alla cosiddetta "soglia comunitaria" oppure dei servizi pubblici locali) stia avvenendo soprattutto per effetto di successive pronunce giurisprudenziali, al di fuori di un quadro unitario e organico.

(49) In questo senso si veda anche D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., pp. 760-761.

(50) Per tutti si veda F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 ss.

l'intesa istituzionale di programma e l'accordo di programma quadro, per quanto riguarda le relazioni Stato-Regione, nonché il patto territoriale e il contratto d'area, per quanto riguarda le relazioni imperniate sul livello locale)⁽⁵¹⁾.

I due strumenti presentano notevoli differenze, ad esempio in relazione al profilo organizzativo, giacché il sistema delle Conferenze ha una precisa consistenza strutturale mentre la programmazione negoziata ha natura prevalentemente funzionale, oppure in relazione alla platea delle istituzioni interessate, visto che il sistema delle Conferenze coinvolge tutti i soggetti appartenenti ai diversi livelli di governo, mentre la programmazione negoziata riguarda soltanto singoli enti (ad esempio, nel caso dell'intesa istituzionale di programma, lo Stato e una Regione).

Nondimeno, i due strumenti sono accomunati dalla circostanza di costruire i processi decisionali pubblici intorno a moduli cooperativi, e anzi, in prevalenza, intorno a moduli paracontrattuali. Ciò è più evidente nella programmazione negoziata, le cui diverse fattispecie sembrano tutte tendenzialmente riconducibili alla categoria dell'accordo amministrativo⁽⁵²⁾. Ma la situazione non è troppo dissimile per quanto concerne il sistema delle Conferenze, che si distingue per l'ampio ricorso ad intese e accordi, sia di tipo pre-legislativo, sia in funzione autoapplicativa.

Di questo *humus* pattizio il costituente del 2001 ha tenuto scarsamente conto, omettendo sia di recepire il sistema delle Conferenze, sia di prevedere forme generali di negoziazione tra i soggetti pubblici. Al contrario, non soltanto le vere e proprie fattispecie pattizie, ma perfino il principio di leale collaborazione, sono stati relegati all'interno di disposizioni settoriali

(51) Per tutti si veda R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato*, in *Diritto amministrativo*, 1999, p. 429 ss.

(52) In questa sede è giocoforza trascurare l'ampio e problematico dibattito che da sempre riguarda gli strumenti pubblicistici consensuali, sia nei loro profili più generali (comunque ormai fortemente condizionati dalle fattispecie di diritto positivo di cui agli artt. 11 e 15, l. 241/90), sia nelle applicazioni di settore o di macro-settore (come per l'appunto la programmazione negoziata).

(⁵³).

Ciò peraltro sembra non già di ostacolo bensì semmai di incentivo rispetto alle prassi concertative, almeno per quanto concerne quelle che si collocano all'interno del sistema delle Conferenze (gli sviluppi della programmazione negoziata meriterebbero un discorso a parte). Infatti, chi consulti la raccolta della Gazzetta Ufficiale per il periodo successivo alla riforma del Titolo V troverà un gran numero di accordi, prevalentemente stipulati in Conferenza Stato-Regioni, e che spesso riguardano temi di assoluto rilievo, sebbene di solito ricevano l'attenzione dei pratici più che dei teorici. Senza ripercorrerne l'ampia e variegata casistica, basti ricordare che tali accordi ormai risultano determinanti per l'assetto di materie impregnate sulla legislazione esclusiva statale, come la tutela delle acque (⁵⁴), di materie affidate alla legislazione concorrente, come la sanità (⁵⁵), nonché di materie devolute alla legislazione residuale/esclusiva regionale, come il turismo (⁵⁶).

(53) In particolare, il principio di leale collaborazione compare soltanto come criterio per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, c. 2, Cost.). Per il censimento e l'analisi delle disposizioni costituzionali in tema di collaborazione interistituzionale si veda L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione*, cit. Per l'affermazione secondo cui il principio di leale collaborazione risulta comunque immanente al sistema costituzionale si veda poi G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 2002, spec. pp. 324-325.

(54) Si veda in proposito l'accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 12 dicembre 2002, recante "Linee guida per la tutela della qualità delle acque destinate al consumo umano e criteri generali per l'individuazione delle aree di salvaguardia delle risorse idriche" (in *Gazzetta Ufficiale*, 3 gennaio 2003, n. 2). Peraltro si tratta di un ambito in cui si sovrappongono la competenza-valore "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", oggetto per l'appunto di legislazione esclusiva statale, e le materie "tutela della salute" e "alimentazione", oggetto invece di legislazione concorrente; e in cui, ancor prima, viene in considerazione la disciplina comunitaria.

(55) A titolo esemplificativo delle numerose fattispecie perfezionate in materia sanitaria dopo la revisione del Titolo V, in sostanziale continuità con la situazione anteriore alla riforma del 2001, si veda l'accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 22 novembre 2001, recante "Livelli essenziali di assistenza sanitaria" in *Gazzetta Ufficiale*, 23 gennaio 2002, n. 19. Comunque, soprattutto in tale specifica ipotesi, la legislazione concorrente in tema di "tutela della salute" risulta intrecciata con la legislazione esclusiva dello Stato in tema di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

(56) Ci si riferisce all'accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 14 febbraio

Al di là dei problemi e delle prospettive di ordine propriamente costituzionalistico⁽⁵⁷⁾, questa prassi sembra dimostrare la capacità degli strumenti pattizi, sebbene non recepiti in sede di riscrittura del Titolo V, di fungere in qualche misura da elemento di ricomposizione delle competenze (anche) normative degli enti territoriali. Certamente, tale attitudine è emersa fin qui soprattutto con riferimento a taluni contesti di settore. Non si può dire lo stesso per quanto riguarda ulteriori politiche settoriali⁽⁵⁸⁾, e nemmeno per quanto riguarda le politiche intersettoriali⁽⁵⁹⁾. Ad ogni modo, tra luci e ombre, l'impressione è che

2002, recante "Principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico", in *Gazzetta Ufficiale*, 4 ottobre 2002, n. 233).

(57) Concernenti soprattutto la dialettica tra organi esecutivi e organi legislativi/assembleari delle istituzioni partecipanti agli accordi, giacché questi atti sono stipulati a livello di esecutivo ma coinvolgono spesso le competenze proprie delle assemblee. Il che peraltro sembra costituire una delle principali ragioni del mancato riconoscimento costituzionale del sistema delle conferenze, o di altri strumenti di concertazione. Infatti il Costituente sembra muovere dall'assunto per cui l'integrazione tra le istituzioni territoriali deve verificarsi in sede politico-rappresentativa: nell'immediato, tramite la partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (in base all'art. 11, l. cost. 3/2001); in un incerto futuro, tramite la creazione del "Senato delle Regioni" (cui sembra riferirsi anche il citato art. 11, laddove prevede che la speciale composizione della Commissione valga soltanto fino alla revisione del Titolo I della parte II della Costituzione, ossia delle disposizioni sul Parlamento; revisione in realtà meramente ipotetica).

(58) Ad esempio, ad oggi non si registrano accordi in tema di ricerca scientifica, nonostante la circostanza che si tratti di un ambito devoluto alla legislazione concorrente (art. 117, c. 3, Cost.), e che quindi la collaborazione (almeno) tra Stato e Regioni risulti particolarmente utile e opportuna. Per l'espresso auspicio del ricorso ad "accordi con valore di interpretazione delle disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze in materia scientifica" si veda F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in questa *Rivista*, 2002, spec. pp. 815-816.

(59) In proposito l'esperienza più significativa, ancorché assai problematica, sembra essere quella in tema di coordinamento delle misure per l'attuazione del Titolo V: in una prima fase, con l'istituzione di un organismo di confronto tra lo Stato e le Regioni, la cosiddetta "cabina di regia" (insediata il 29 novembre 2001), che però ha sostanzialmente fallito il suo scopo; in una seconda fase, con la stipula di un patto tra lo Stato e le Regioni nonché gli enti locali, la cosiddetta "intesa interistituzionale" (sottoscritta il 20 giugno 2002, e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, 9 luglio 2002, n. 159), la cui reale efficacia è piuttosto discussa. Peraltro, l'intesa interistituzionale presenta alcuni profili di un certo rilievo: in primo luogo, fissa dei presupposti condivisi dall'intero sistema; in secondo luogo, non tutti i suoi contenuti sono riducibili a mere dichiarazioni di buona volontà (ciò vale ad esempio per l'affermazione secondo cui tra le varie possibili interpretazioni del Titolo V "novellato" va preferita quella

gli strumenti di concertazione abbiano dimostrato una vitalità sufficiente per poterne immaginare un utilizzo più ampio ⁽⁶⁰⁾.

Uno degli ambiti in cui la valorizzazione degli schemi consensuali sarebbe particolarmente auspicabile interessa proprio la disciplina dei procedimenti. Infatti, specifici accordi potrebbero assolvere al compito di coordinare l'esercizio delle potestà legislative o regolamentari spettanti ai diversi livelli di governo. E ciò *ex ante*, in fase di progettazione delle norme, oppure *ex post*, in fase di esecuzione delle norme ⁽⁶¹⁾.

Pur con tutte le difficoltà del caso, non si tratta di una modellistica astratta e irrealizzabile. È emblematica la vicenda del procedimento unificato per gli impianti produttivi, previsto dalla normativa sull'omologo "Sportello unico", e caratterizzato dalla circostanza di riunire entro un solo *iter* tutte le autorizzazioni necessarie per l'insediamento di strutture ad uso economico-imprenditoriale (ad esempio con riguardo ai profili edilizi, ambientali, igienico-sanitari, di sicurezza). Tale natura composita fa sì che l'istituto chiami in causa diverse competenze amministrative, nonché – ciò che qui interessa maggiormente – diverse competenze normative, distribuite tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Ebbene, allorché sono emersi alcuni problemi di gestione del procedimento unificato, la prima risposta

più aderente alla logica del pluralismo autonomistico); in terzo luogo, per effetto dei due profili appena menzionati, nonché della circostanza di essere assistito da un certo grado di formalizzazione (si tratta infatti di un accordo raggiunto in Conferenza unificata, nell'ambito delle procedure di collaborazione previste dall'art. 9, d.lgs. 281/97, il che spiega peraltro perché sia stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*), l'intesa possiede un particolare valore politico-istituzionale, che potrebbe persino tradursi in qualche valore giuridico.

(60) In questi termini si esprime anche R. CARPINO, *Il nuovo ruolo della Conferenza Stato-Regioni-autonomie*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., spec. pp. 361-362. E in effetti il disegno di legge "La Loggia" fa sua tale prospettiva, laddove prevede: "Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni [...]" (art. 7, c. 6, nel testo approvato dal Senato).

(61) F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, spec. p. 443, ritiene che un accordo raggiunto in Conferenza unificata – o un analogo atto pattizio – potrebbe esprimere una convenzione costituzionale, autorizzando il legislatore statale a dettare norme generali e uniformi anche al di là della lettera del Titolo V.

è consistita proprio nel cercare una posizione condivisa da tutti i livelli di governo, dettando una disciplina integrativa mediante un accordo raggiunto all'interno del sistema delle Conferenze⁽⁶²⁾. Tale esperienza, peraltro non isolata⁽⁶³⁾, si è svolta anteriormente alla riforma del 2001, ma a maggior ragione deve ritenersi ammissibile dopo la riscrittura del Titolo V, vista l'ancor più accentuata frammentazione della potestà di disciplina dei procedimenti.

4.3. I precetti individuabili nel "patrimonio costituzionale"

A ben vedere, un fondamentale livello di uniformazione della disciplina sui procedimenti si può rinvenire anche in una sede ulteriore rispetto a quelle fin qui esaminate: e cioè nelle norme costituzionali sulla pubblica amministrazione⁽⁶⁴⁾.

La dottrina ha già rilevato come le "norme-base" espresse dall'art. 97 Cost. – legalità, imparzialità, buon andamento – possano essere lette in senso diverso e più ampio rispetto al passato, soprattutto laddove si tenga conto degli sviluppi della legislazione e della giurisprudenza verificatisi nel corso dell'ultimo decennio. Ad esempio, per quanto riguarda il contraddittorio nel procedimento amministrativo, viene ricordato come la regola del "giusto procedimento" sia suscettibile di una lettura non soltanto come principio generale dell'ordinamento giuridico, quindi come criterio di rango sub-costituzionale,

(62) Accordo sancito in Conferenza unificata l'1 luglio 1999, e diramato con circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'8 luglio 1999, recante "Criteri per l'applicazione delle disposizioni [...] in materia di sportello unico per le attività produttive" (in *Gazzetta ufficiale*, 13 luglio 1999, n. 162). Per una più specifica analisi di tale vicenda sia consentito il rinvio a L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in G. GARDINI, G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova*, cit., p. 115 ss.

(63) Si veda tra gli altri l'accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 19 aprile 2001, recante disposizioni "[...] sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio", in *Gazzetta Ufficiale*, 18 maggio 2001, n. 114.

(64) Per limitarci alle disposizioni più direttamente rilevanti ai nostri fini, senza dimenticare che numerose indicazioni possono ricavarsi anche dalle norme costituzionali non concernenti specificamente la pubblica amministrazione (basti pensare al principio di uguaglianza, già nella sua accezione formale, sancita dall'art. 3, c. 1, Cost.).

bensì come vero e proprio principio costituzionale, ricavabile dal canone del buon andamento ⁽⁶⁵⁾. Tale linea interpretativa potrebbe essere seguita anche in relazione ad ulteriori istituti in tema di attività amministrativa, quali l'obbligo di motivazione dei provvedimenti, riconducibile all'imparzialità (oltre che a precetti ancor più ampi, e *in primis* alla ragionevolezza), o il principio consensuale, a sua volta riconducibile al buon andamento (anche se risulterebbe necessario che la Corte costituzionale rivedesse un suo precedente orientamento) ⁽⁶⁶⁾.

In effetti, la valorizzazione delle norme costituzionali come strumento di uniformazione della disciplina dei procedimenti, come mezzo per informare a comuni valori "repubblicani" la normazione dei diversi livelli di governo, sembra fornire un criterio equilibrato e utile. Sotto il profilo tecnico-giuridico, verrebbe rispettato il riparto di competenze delineato dal costituente del 2001, senza forzature tese a reintrodurre un qualche ruolo di supremazia della regolazione dello Stato. Dal punto di vista politico-istituzionale, gli attori pubblici troverebbero la composizione dei rispettivi interessi in una fonte "altra", superiore e distinta, ma soprattutto neutrale, rispetto alle parti in gioco.

Prima di vedere più da vicino alcuni corollari di questa rico-

(65) D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., p. 763, sottolinea come la Corte costituzionale abbia mostrato una evoluzione in tal senso con la sent. 126/95.

(66) La questione, decisa con sent. 135/98, riguardava la conformità al principio del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. (oltre che il rispetto degli artt. 41 e 42 Cost.) quanto alle norme in tema di edilizia residenziale pubblica che prevedono l'esproprio generalizzato delle aree comprese negli appositi piani di zona, senza consentire ai proprietari di accordarsi con il Comune. Il giudice *a quo*, nel rimettere la questione alla Consulta, da un lato riscontrava la presenza nel diritto positivo di una serie di norme incentrate sulla stipula di accordi tra amministrazione e privati, menzionando non solo l'art. 11, l. 241/90, ma anche le numerose fattispecie previste in materia urbanistica; dall'altro rilevava la mancanza di analoghe disposizioni nella disciplina oggetto del contendere, ravvisando in ciò un contrasto con le esigenze di semplificazione dell'attività amministrativa e dunque con l'art. 97. Questa prospettazione non ha però fatto presa sulla Corte, la quale ha ritenuto che rientri nella discrezionalità del legislatore il fatto di dare spazio a moduli collaborativi e paritetici piuttosto che a misure ispirate ai tradizionali canoni di unilateralità e imperatività. In argomento si veda P. GOTTI, *Il principio di contrattualità nell'azione amministrativa fra interpretazione problematica del diritto vigente e profili di rilevanza costituzionale: a proposito di un accordo "sostitutivo" in materia di edilizia economica e popolare*, in *Foro amministrativo*, 1998, p. 819 ss.

struzione, occorre ribattere ad una probabile obiezione: quella secondo cui in tal modo la determinazione delle soglie di uniformità sarebbe rimessa pressoché *in toto* alle decisioni della Consulta, con l'effetto di consegnare alla giurisdizione un problema che invece dovrebbe essere gestito dalla politica, e semmai con l'ulteriore conseguenza di determinare un aumento esponenziale del contenzioso costituzionale. Per limitarsi a "controdeduzioni" assolutamente minime, le uniche possibili in questa sede, basti osservare: che già nel sistema anteriore alla riforma del 2001 la definizione dei ruoli dei soggetti territoriali, anche ma non solo in riferimento alla portata delle competenze normative, è passata largamente per la giurisprudenza costituzionale; che è la politica a scegliere di lasciare spazio alla giurisdizione, laddove non vuole o non sa valorizzare adeguatamente gli strumenti per ricomporre il pluralismo delle istituzioni, come dimostrano le incerte vicende in tema di concertazione, di cui s'è detto; che a sua volta l'esplosione numerica del contenzioso presso la Corte, già oggi rilevabile, sebbene trovi un terreno fertile nell'imperfetta redazione del Titolo V, è dovuta all'estrema polarizzazione del sistema politico, più che a fattori strettamente giuridici.

In realtà, la valorizzazione dei precetti costituzionali sulla pubblica amministrazione, ossia l'esaltazione della loro capacità di fungere da strumenti di uniformazione della disciplina dei procedimenti, pone alcuni delicati problemi. Il principale consiste nel ben noto rischio di cambiare tutto per non cambiare nulla, ossia, nella specie, di elaborare complessi meccanismi giuridici per giungere a riaffermare *sic et simpliciter* la supremazia della legge dello Stato (tralasciando qui il problema delle fonti secondarie). Verosimilmente non mancheranno proposte ermeneutiche volte a dimostrare che le indicazioni costituzionali debbano essere riempite di significato alla luce delle disposizioni legislative statali. Proposte che avrebbero il principale effetto, di dubbia coerenza rispetto alla riforma del Titolo V, di costituzionalizzare pressoché *in toto* la disciplina sui procedi-

menti dettata dallo Stato, a partire dalla l. 241/90 ⁽⁶⁷⁾.

Il punto invece, per venire ai corollari cui si faceva cenno poc' anzi, è che la valorizzazione dei precetti costituzionali, al fine di svolgersi in armonia con i processi di integrazione multilivello che caratterizzano attualmente il panorama istituzionale, dovrebbe tener conto dei contributi e degli stimoli provenienti da più direzioni. Ciò vale, ad opinione di chi scrive, sia nella dimensione nazionale, sia nella dimensione sovranazionale.

Per quanto riguarda la scena nazionale, le norme costituzionali si prestano ad offrire “copertura” agli istituti che via via emergano non solo nella legislazione statale, ma anche nella legislazione regionale. Lo “statuto dell'amministrazione”, o, se si privilegia il profilo della garanzia, lo “statuto del cittadino nei confronti dell'amministrazione”, ben può essere ricostruito attingendo alle esperienze di entrambi i legislatori. Certo, fin qui il numero e il pregio degli interventi dei due livelli non è stato paragonabile, vista la centralità della legge dello Stato nel sistema anteriore alla revisione costituzionale del 2001. Ma occorre tener conto di almeno due fattori: dal punto di vista quantitativo, l'entrata a regime della riforma del Titolo V è comunque destinata a tradursi in un netto aumento della produzione di leggi regionali; dal punto di vista qualitativo, già da tempo vi sono specifici settori dell'ordinamento in cui il ruolo-guida è stato assunto dalla disciplina regionale (valga per tutti il caso della materia urbanistica, già citato, in cui la rimodulazione degli strumenti pianificatori intorno al binomio piano strutturale-piano operativo si deve integralmente alle Regioni); per non dire della divaricazione tra le varie esperienze regionali, di cui alcune risultano vicine all'eccellenza, nonostante altre siano in aperta crisi.

(67) Peraltro, non mancherebbe qualche effetto ulteriore e più condivisibile, come la definitiva elevazione a livello costituzionale, quindi vincolante per tutti i legislatori, di regole in precedenza inquadrate come “principi generali dell'ordinamento giuridico”, quindi vincolanti soltanto per il legislatore regionale (nel sistema anteriore alla riforma del Titolo V). L'ipotesi di maggiore rilievo, com'è noto, concerne il già citato istituto del “giusto procedimento”.

Dunque, nella prospettiva di un sistema ispirato al pluralismo istituzionale (e legislativo), non sembra del tutto azzardato preconizzare un utilizzo bi-direzionale dei precetti costituzionali, anche nello specifico della disciplina dei procedimenti. Una prima direzione è quella, più consueta, dell'utilizzo della legislazione statale per individuare canoni generali, da imporre anche nei confronti della legislazione regionale. Una seconda direzione è quella uguale e contraria, seppur naturalmente da intendersi in modo ancor più rigoroso (non foss'altro che per il numero dei legislatori regionali, sicché risulteranno rilevanti soltanto le scelte circa cui sussista un notevole grado di condivisione). Peraltro non si può certo auspicare una rigida applicazione di questo schema, con la Consulta intenta a rendere efficaci *erga omnes* – per così dire – ora le scelte dello Stato ora le scelte delle Regioni. Invece è preferibile immaginare che la Corte consideri unitariamente le fonti statali e regionali, al fine di cogliere gli istituti fondamentali del complessivo ordinamento della Repubblica, e di utilizzarli per sviluppare e attualizzare i precetti costituzionali sulla pubblica amministrazione⁽⁶⁸⁾. Analogamente, si può immaginare che la Corte privilegi l'ottica della leale collaborazione, leggendo le disposizioni propriamente legislative (anche) alla luce degli strumenti di concertazione che risultino attivati nelle diverse materie.

Viene poi in rilievo la scena sovranazionale, ossia la possibilità che le norme costituzionali sulla pubblica amministrazione vengano interpretate tenendo conto delle indicazioni fornite dall'ordinamento comunitario e dall'ordinamento internazionale⁽⁶⁹⁾. È evidente che questo tema si collega a prospettive poli-

(68) Ad esempio, un'applicazione di questo schema sarebbe configurabile in relazione al rapporto tra principio di buon andamento e principio di consensualità (di cui si è detto alla precedente nota 66). Infatti, nella legislazione regionale sono presenti innumerevoli istituti di tipo pattizio, che, affiancandosi ai loro omologhi previsti dalla legislazione statale, potrebbero contribuire a rendere più stretto il suddetto rapporto. Ciò, semmai, fino al punto di indurre a ritenere che il buon andamento comprenda la consensualità, e che quindi quest'ultima si collochi a livello costituzionale.

(69) Si è già ricordato come la riforma del Titolo V abbia costituzionalizzato la necessità del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; va aggiunto che identica regola è stata dettata per quanto riguarda i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (sempre nel contesto dell'art. 117, c. 1, Cost.).

tico-istituzionali, e a percorsi di ricerca, troppo ampi per trovare qui un'adeguata esposizione. Tuttavia, almeno alcuni spunti vanno ugualmente presi in considerazione.

Non si può trascurare che in diverse sedi sovranazionali si sta realizzando una convergenza verso la definizione di un nucleo essenziale di regole giuridiche concernenti il rapporto tra amministrazioni e amministrati. Ciò emerge non solo occasionalmente, entro i confini di discipline settoriali, ma anche in modo intenzionale e diretto, sotto forma dell'enunciazione di principi generali, solitamente effettuata nel contesto di documenti particolarmente "solenni", se non addirittura di natura costituzionale o para-costituzionale.

Per quanto riguarda l'Unione europea, questo fenomeno si inserisce nel delicato processo volto ad elaborare una vera e propria Costituzione, che sia in grado di corrispondere alla trasformazione di un ordinamento in origine strettamente "economicistico" in un ordinamento sempre più rivolto a fini generali⁽⁷⁰⁾. E in effetti non sembra un caso che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che di tale percorso costituisce una delle tappe più importanti, dedichi una serie di disposizioni di un certo rilievo ai "rapporti amministrativi". La Carta sancisce anzitutto il "diritto ad una buona amministrazione" (art. 41), che si articola in alcuni istituti più specifici, come il diritto a che l'amministrazione operi in modo imparziale ed equo, il diritto alla definizione delle pratiche entro termini ragionevoli, l'obbligo di motivazione delle decisioni, il diritto di partecipare al procedimento, sotto forma di contraddittorio preventivo in caso di provvedimenti sfavorevoli, nonché sotto forma di conoscenza del fascicolo d'ufficio. La Carta prevede peraltro in via più generale il "diritto d'accesso ai documenti" (art. 42)⁽⁷¹⁾.

Relativamente alle fonti del diritto internazionale, va men-

(70) Processo che si incentra attualmente sull'opera della Convenzione istituita dal vertice di Laeken. Al riguardo si veda in particolare G. AMATO, *La Convenzione europea. Primi approdi e dilemmi aperti*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 449 ss.

(71) La consonanza tra gli artt. 41-42 della Carta di Nizza e i principi della l. 241/90 è rilevata da G. PASTORI, *La disciplina generale, cit.*. Si ricordi peraltro che l'art. 41 stabilisce anche il diritto al risarcimento dei danni cagionati dall'amministrazione.

zionata almeno la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), testo non recente, ma venuto sempre più in rilievo anche in materia di "rapporti amministrativi" (tra l'altro a seguito delle innovazioni apportate dai protocolli addizionali, e della possibilità per i privati di rivolgersi direttamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo). In proposito basti ricordare un caso, quello della cosiddetta "occupazione appropriativa" o "accessione invertita": che, sebbene introdotta nel nostro diritto interno da una pluriennale giurisprudenza, e da alcuni cenni del legislatore, è stata ritenuta contrastante rispetto alla Convenzione, con l'effetto di abilitare i soggetti espropriati a convenire lo Stato italiano presso la Corte europea per ottenere la condanna al pagamento di una somma di denaro, e soprattutto di imporre alle autorità nazionali di adottare le misure necessarie per eliminare siffatta violazione⁽⁷²⁾.

Naturalmente, non si possono ignorare i limiti e le incertezze di questo processo di "costituzionalizzazione sovranazionale" di regole sulla pubblica amministrazione. Circa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si controverte della sua natura, sospesa tra la dimensione politica e il rilievo giuridico, e anche della sua incisività, giacché secondo alcuni non aggiungerebbe molto ai principi già esistenti, seppur dispersi tra le (assai rare) disposizioni dei trattati e le (più numerose) sentenze della Corte di giustizia⁽⁷³⁾. Circa la Convenzione europea dei

(72) Alcuni profili dell'istituto vennero censurati già con la sentenza 7 agosto 1996, in causa Zubani c. Italia, ma la definitiva condanna si è avuta poi con due sentenze del 30 maggio 2000, rispettivamente in causa Belvedere alberghiera c. Italia e in causa Carbonara e Ventura c. Italia, entrambe in *Corriere giuridico*, 2001, p. 460 ss., con nota di V. CARBONE, *Occupazione appropriativa: l'intervento dirompente della Corte europea dei diritti dell'uomo*. La norma della CEDU ritenuta violata è quella che recita: "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi del diritto internazionale" (art. 1, c. 1, del protocollo addizionale n. 1). In argomento si veda G. GRECO, *la convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto amministrativo in Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 25 ss., spec. pp. 35-36.

(73) Tra i commenti che manifestano una serie di perplessità si colloca M. P. CHITI, *La Carte europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 1 ss., nonché in M. P. CHITI, *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Clueb, 2003, p. 243 ss.

diritti dell'uomo, si discute sulla sua precisa collocazione in rapporto all'ordinamento comunitario e agli ordinamenti nazionali. Tuttavia, non sembra dubbio che questi – e altri – testi normativi si inseriscano in un processo di integrazione sovranazionale delle tradizioni giuridico-istituzionali⁽⁷⁴⁾. E che all'interno di tale processo trovino spazio non più i soli temi classici del costituzionalismo, come i diritti di libertà, ma anche i temi emersi dalle elaborazioni più recenti, tra cui gli istituti concernenti il rapporto amministrazione-amministrato.

Dunque, è lecito attendersi che nei prossimi anni la Corte costituzionale – peraltro dialogando con la Corte di giustizia comunitaria e con la Corte europea dei diritti dell'uomo⁽⁷⁵⁾ – sviluppi l'utilizzo delle indicazioni derivanti dal livello sovranazionale. E che, in particolare, la trama delle fonti comunitarie e internazionali contribuisca a definire i punti di snodo, i principi essenziali, in tema di disciplina dei procedimenti.

Tirando le fila delle considerazioni esposte in questo paragrafo, si giunge ad ipotizzare che la Consulta possa cogliere i precetti costituzionali sulla pubblica amministrazione, e con essi le regole in grado di mantenere accettabili soglie di uniformità nella normazione propria delle diverse componenti della Repubblica, sulla base non solo di disposizioni quali l'art. 97 Cost. ma anche dei valori giuridici emergenti nella legislazione interna e sovranazionale; o meglio, che interpreti quelle disposizioni (anche) alla luce di questi valori. Con ciò rinvenendo l'elemento di sintesi del sistema nel "patrimonio costituzionale" italiano ed europeo⁽⁷⁶⁾.

(74) Per l'esame di queste prospettive si vedano particolarmente: A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002; A. MANZELLA e altri, *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001. Peraltro il dibattito in argomento si riferisce soprattutto all'emersione di una costituzione europea, mentre nel presente lavoro il tema viene considerato principalmente sotto il profilo dell'applicazione a livello nazionale dei valori comuni.

(75) Sul ruolo di questo dialogo ai fini dell'elaborazione di un "diritto costituzionale comune europeo *sui generis*, tutto improntato sulle pronunce "creative" delle Corti" si veda P.A. CAPOTOSTI, *Quali prospettive nei rapporti tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 559 ss.

(76) Com'è evidente, il concetto e il lessico sono mutuati da A. PIZZORUSSO, *Il pa-*

5. Conclusioni. Il ruolo recessivo della disciplina generale statale

Giunti quasi al termine dell'esposizione, è opportuno procedere al riepilogo di alcuni concetti principali, che valga anche a titolo di conclusioni.

Nel sistema costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V, la disciplina dei procedimenti amministrativi è distribuita tra i diversi livelli territoriali di governo, con riguardo non solo alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ma anche – sebbene in misura minore – alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali.

Lo Stato può assicurare qualche soglia di uniformità, dettando regole di tipo trasversale, nell'esercizio delle competenze-valore attribuite alla sua legislazione esclusiva; ma tali competenze non risultano in grado di fondare interventi di tipo generale, a causa della loro estensione relativamente circoscritta, dell'interpretazione che parrebbe fatta propria dalla Consulta nel senso di una loro applicazione rigorosa se non restrittiva, e comunque del policentrismo istituzionale e normativo entro cui si collocano. Analogamente, negli ambiti di legislazione concorrente, la spettanza allo Stato della fissazione dei "principi fondamentali della materia" può rendere più stretta la soglia dell'uniformità, ma si confronta pur sempre con consistenti spazi di autonomia costituzionalmente garantita. Spazi che raggiungono un'ampiezza particolarmente apprezzabile nel caso della legislazione residuale/esclusiva regionale.

Nella logica del sistema, dunque, la differenziazione costituisce un aspetto non già patologico bensì del tutto fisiologico, almeno finché non venga messa in discussione la coerenza dell'ordinamento, da misurarsi tuttavia limitatamente alle macro-scelte. Peraltro, l'individuazione di un "minimo comune denominatore", ossia di standard essenziali e inderogabili, può essere attuata anche attraverso meccanismi di raccordo interistituzionale, benché il Titolo V risulti in proposito assai lacunoso.

trionfo costituzionale europeo, cit.

Tali meccanismi sono attualmente rinvenibili nella normazione comunitaria, negli strumenti di concertazione, e soprattutto nei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione, specie se interpretati in modo da far emergere l'*acquis* e gli sviluppi del patrimonio costituzionale italiano ed europeo.

È implicito in tutto ciò, ma merita di essere ulteriormente sottolineato, che ormai la disciplina generale sui procedimenti dettata dallo Stato – *in primis* con la l. 241/90 – in realtà non possiede siffatta valenza “generale”: infatti, la sua capacità di vincolare la normazione regionale e locale deve essere attentamente valutata in relazione alle singole materie, e, in molti casi, risulta sensibilmente attenuata⁽⁷⁷⁾.

Va ricordato che comunque ciò vale per la struttura e non per il regime giuridico dell'azione amministrativa proceduralizzata: infatti, i profili che risultano prodromici rispetto alla tutela giurisdizionale, ad esempio per quanto riguarda la determinazione dei vizi dell'atto, rientrano nella legislazione esclusiva statale in tema di “giurisdizione e norme processuali; [...]

(77) Il disegno di legge di modifica della l. 241/90 (nel testo presentato al Senato) sembra tenere conto soltanto parzialmente del nuovo quadro costituzionale, giacché l'art. 14 del primo testo prevede la riformulazione dell'art. 29 del secondo testo nei seguenti termini: “Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali” (c. 1); “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 presente legge” (c. 2). È soprattutto quest'ultima disposizione a destare alcune perplessità, giacché prefigura un'applicazione generale della disciplina posta dallo Stato, senza tener conto pienamente dei limiti definiti dal Titolo V, e in specie senza considerare adeguatamente gli ambiti oggetto di legislazione residuale/esclusiva regionale. Peraltro, tale disposizione attribuisce effetto vincolante ai “principi” della legge 241, e con ciò non chiarisce se si riferisca soltanto al capo I della legge (rubricato appunto “principi”, composto dagli artt. 1-3, e concernente i criteri di fondo dell'azione amministrativa, la motivazione del provvedimento, il termine del procedimento), oppure a tutti gli istituti fondamentali posti dalla legge (come può far pensare la circostanza che i “principi” valgano a definire le “garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa”). La non univoca stesura del testo si rispecchia nella diversità di accenti della dottrina: D. SORACE, *La “legificazione” delle norme generali*, cit., pp. 322-323, rileva una eccessiva pervasività della norma; G. PASTORI, *Dalla legge n. 241 alle proposte*, cit., p. 308, auspica invece che la norma venga resa più incisiva.

giustizia amministrativa” (art. 117, c. 2, lett. l), Cost.)⁽⁷⁸⁾.

Questa è la situazione che, ad una lettura prudente ma non continuistica, sembra potersi ricostruire sulla base del testo riformulato del Titolo V⁽⁷⁹⁾. Tuttavia, la storia dei decenni scorsi insegna come nulla vada dato per scontato, allorché vengano in questione i rapporti tra lo Stato e le autonomie, e come nella messa a regime del sistema le indicazioni testuali del costituente spesso vengano oscurate dai valori culturali e politici prevalenti⁽⁸⁰⁾. Si tratta allora di vedere in quali direzioni evolva l’attuazione del Titolo V, e la sensibilità delle istituzioni e delle forze socio-economiche⁽⁸¹⁾. Certo, è lecito qualche dubbio sulla coerenza del dibattito, se, come sovente accade, si propugna un federalismo senza differenziazione, o un decentramento incentrato sulle competenze normative anziché sulle dotazioni finanziarie. Ma temi così ampi e delicati, naturalmente, esulano dai limiti di questo scritto.

(78) In tal senso, con più ampie considerazioni, D. SORACE, *La disciplina generale*, cit., pp. 764-765. Peraltro si deve concordare con l’opinione, espressa anche da tale Autore, secondo cui l’ambito della “giustizia amministrativa” non può assorbire *in toto* i procedimenti contenziosi e in particolare i ricorsi amministrativi, fatta eccezione per il ricorso straordinario al Capo dello Stato, vista la sua natura paragiurisdizionale (ancorché anomala).

(79) F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali*, cit., p. 441-443, osserva che per restituire portata generale alla disciplina sui procedimenti dettata dallo Stato occorrerebbe andare al di là della lettera del Titolo V: o integrandola, tramite una apposita convenzione costituzionale (come si è ricordato alla precedente nota 61); o modificandola, mediante una ulteriore revisione costituzionale. E in effetti quest’ultimo percorso sembra fatto proprio dal disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri l’11 aprile 2003 (di cui si è detto alla precedente nota 3), che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la definizione delle “norme generali sul procedimento amministrativo”.

(80) Il che a suo tempo ha determinato il ridimensionamento dell’originario Titolo V: in proposito si veda per tutti R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, p. 612 ss.

(81) A. D’ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, spec. p. 318 ss., sottolinea come la prima applicazione della novella costituzionale si scontri con le prassi invasive del legislatore statale e con le resistenze culturali degli interpreti.