

Università degli Studi di Messina

**Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche**

*Serie Studi Giuridici*

**Direttore**

Mario Calogero

**Comitato scientifico**

R. Amagliani, F. Balaguer Callejón, M. Calogero,  
L. Chiara, F. Di Scullo, V.L. Gutiérrez Castillo,  
A. Morelli, D. Novarese, D. Pompejano

**Comitato Editoriale**

R. Caratozzolo, F. Ciraolo, L. Lo Schiavo,  
A. Lupo, F. Martines, M. Messina, F. Perrini,  
S. Piraro, V. Prudente, A. Randazzo, M.G. Recupero,  
B. Russo, M.A. Silvestri, M.F. Tommasini

LA RIFORMA  
DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO  
IN SICILIA  
(L. R. N. 7/2019)

*a cura di*

Gaetano Armao  
Francesco Martines

*Coordinamento redazionale:* Pietro Luigi Matta

Editoriale Scientifica

Opera finanziata sui fondi del Progetto di formazione e ricerca “*Trasparenza e procedimento amministrativo in Sicilia*” (edizione 2019), coordinato dai Proff.ri Francesco Martines e Valentina Prudente, del Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche in partenariato con il Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale dell’Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica della Regione Siciliana.

Tutti i contributi del volume sono stati sottoposti a valutazione da parte dei curatori ed approvati dal Comitato Scientifico della Collana

*Tutti i diritti sono riservati*

© Editoriale Scientifica srl 2020  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 978-88-9391-966-1

## INDICE

|   |     |
|---|-----|
| Presentazione   | 9   |
| <i>Gaetano Armao - Francesco Martines</i>   |     |
| Serve ancora una disciplina regionale sul procedimento amministrativo?  | 11  |
| <i>Gaetano Armao</i>  |     |
| Prime riflessioni sulla legge regionale n. 7 del 2019   | 33  |
| <i>Salvatore Raimondi</i>   |     |
| Il cittadino ed il procedimento amministrativo nella Regione Siciliana  | 35  |
| <i>Giovanni Immordino</i>   |     |
| Riflessioni a prima lettura sulla riforma amministrativa in Sicilia: nuove regole per i procedimenti amministrativi   | 39  |
| <i>Francesco Astone</i>   |     |
| Prime riflessioni sulla legge regionale siciliana 21 maggio 2019, n. 7  | 49  |
| <i>Antonio Barone</i>   |     |
| Conferenza di servizi, manifestazioni del dissenso e rimedi avverso la determinazione conclusiva nella nuova legge regionale sul procedimento amministrativo    | 63  |
| <i>Ferdinando Croce</i>   |     |
| L'inerzia amministrativa come figura sintomatica di un vizio dell'organizzazione. Commento all'art. 2 della legge regionale siciliana n. 7 del 2019             | 87  |
| <i>Francesco Ferrara</i>  |     |
| Regole chiare e tempi certi per semplificare l'azione amministrativa  | 101 |
| <i>Bernadette Grasso</i>  |     |
| Brevi note sull'obbligo dell'amministrazione di attivare, su istanza dell'interessato, un procedimento di annullamento d'ufficio di un precedente provvedimento | 107 |
| <i>Maria Immordino</i>  |     |

|  |     |
|--|-----|
| Brevi note in tema di partecipazione procedimentale nella L.R. Sicilia n. 7/2019<br><i>Anna Lazzaro</i>  | 115 |
| La disciplina del conflitto di interessi nella Legge della Regione Siciliana n. 7/2019<br><i>Francesco Martines</i>  | 127 |
| Le ragioni di una riforma del procedimento amministrativo in Sicilia<br><i>Pietro Luigi Matta</i>  | 137 |
| L.R. siciliana n. 7/2019 e procedimento telematico<br><i>Luca Pedullà</i>  | 147 |
| Profili organizzativi della nuova legge regionale sul procedimento amministrativo<br><i>Valentina Prudente</i>   | 165 |
| S.C.I.A. ed autotutela nuovamente a braccetto: noterelle su un legislatore regionale... distratto ed un incomprensibile immobilismo giurisprudenziale<br><i>Fabio Saitta</i> | 181 |
| Il valore di una legge sul procedimento amministrativo<br><i>Fabrizio Tigano</i>   | 191 |
| L'istruttoria procedimentale nella L.r. n. 7/2019<br><i>Riccardo Ursi</i>  | 213 |
| Brevi note sulla L.R. 21 maggio 2019, n. 7<br><i>Pino Zingale</i>  | 227 |
| <i>Appendice normativa</i>   | 235 |
| <i>Elenco degli autori</i>   | 259 |

GAETANO ARMAO

## **Serve ancora una disciplina regionale sul procedimento amministrativo?**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il controverso divenire della l. n. 241 del 1990 e gli spazi di intervento legislativo regionale. – 3. La legge siciliana n. 7 del 2019 nell'alveo delle competenze regionali sul procedimento amministrativo.

### *1. Considerazioni introduttive*

Questo volume raccoglie i contributi e le riflessioni che studiosi hanno voluto offrire alla disamina della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7<sup>1</sup> con la quale si è data all'ordinamento regionale siciliano una nuova disciplina del procedimento amministrativo e dell'accesso ai documenti amministrativi riordinando il quadro normativo e recependo le principali riforme intervenute sulla disciplina dell'azione della pubblica amministrazione<sup>2</sup>.

Gli interventi, per la gran parte, raccolgono le relazioni tenute nei seminari svolti presso le Università di Messina, Palermo e Catania sulla legge regionale e coprono sostanzialmente l'intero ambito materiale della normativa siciliana, ad essi si rinvia per un completo ed articolato approfondimento delle previsioni normative e delle principali innovazioni che esse apportano e dal quale, quindi, si prescinde in questa sede introduttiva.

Va tuttavia ricordato che nell'ordinamento regionale, con l'obiettivo di introdurre specifiche misure di (ulteriore) semplificazione per contrastare gli effetti derivanti dalle restrizioni imposte dalla pandemia da COVID-19<sup>3</sup>, è suc-

<sup>1</sup> Recante "Disposizioni per i procedimenti amministrativi e la funzionalità dell'azione amministrativa", i lavori preparatori si vedano in *Il procedimento amministrativo in Sicilia, la Legge Regionale 7/2019*, in [www.giurdanella.it/2019/05/legge-procedimento-amministrativo-regione-sicilia-7-2019/](http://www.giurdanella.it/2019/05/legge-procedimento-amministrativo-regione-sicilia-7-2019/)

<sup>2</sup> Sulla quale basti per tutti richiamare la valutazione che ne fa uno dei Maestri del diritto amministrativo siciliano, il prof. Salvatore Raimondi, che l'ha definita "una bella legge".

<sup>3</sup> Sul tema, nell'ormai molto articolata dottrina, si vedano S. LICCIARDELLO, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13.3.2020; F. FRANCIOSI, *Diritto dell'emergenza e giustizia nell'amministrazione. No a false semplificazioni e a false riforme*, ivi; L. GIANI, *Alcune considerazioni sulla "stratificazione" delle previsioni di sospensione dei termini procedi-*

cessivamente intervenuta la legge regionale 7 luglio 2020, n. 13<sup>4</sup> con l'obiettivo di accelerare i procedimenti amministrativi (intervenendo con alcune limitate modifiche alla legge regionale del 2019 in materia di conferenze di servizi) e la realizzazione di interventi infrastrutturali urgenti, dettando disposizioni sulla dichiarazione dello stato di crisi e di emergenza nel territorio regionale.

Quest'ultimo intervento legislativo regionale ha peraltro incrociato le molteplici modifiche alla legge n. 241 del 1990 (ancora una volta) sancite dal legislatore, nell'ambito delle misure di semplificazione volte al contrasto degli effetti economici della pandemia da COVID-19<sup>5</sup>, dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 convertito con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120<sup>6</sup> che ha introdotto al-

*mentali*, ivi, L.A. MAZZAROLLI, «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri; ed in generale i contributi all'Osservatorio Emergenza Covid-19, pubb. da [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); A. CERRI, *Spunti e riflessioni minime a partire dall'emergenza sanitaria*, in *Nomos.* 1/2020, A. PIOGGIA, *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2020, 385 e ss.; G. FALCON, *Dall'emergenza COVID, pensando al futuro del sistema sanitario*, in *le Regioni*, n. 3/2020, 453 e ss.; P. GINGASPERO, *Note sparse sui rapporti tra Stato e Regioni in materia di gestione dell'emergenza COVID 19, tra istanze di omogeneità e spinte alle differenziazioni territoriali*, in *Quad. Amm.*, 3/2020, 6 e ss.

<sup>4</sup> Recante "Disposizioni per l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e per la realizzazione di interventi infrastrutturali urgenti" su alcune delle misure introdotte dalla normativa P. MAGLIONE, *Prime considerazioni sul d.d.l. "sburocratizzazione" per la Regione siciliana*, in [www.ildirittoamministrativo.it/Prime-considerazioni-sul-dll-sburocratizzazione-per-la-Regione-siciliana-Maglione/ted637](http://www.ildirittoamministrativo.it/Prime-considerazioni-sul-dll-sburocratizzazione-per-la-Regione-siciliana-Maglione/ted637)

<sup>5</sup> Sulle quali si vedano per una prima analisi: M. GNES, *Le misure nazionali di contenimento dell'epidemia da Covid-19*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2020, 282 ss. e M.A. SANDULLI, *La "trappola" dell'art. 264 del dl 34/2020 ("decreto Rilancio") per le autodichiarazioni. Le sanzioni "nascoste"*, in [www.giustizainsieme.it](http://www.giustizainsieme.it)

<sup>6</sup> Recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale". Sul quale v. tra, i primi commenti, M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e Regole dell'Azione Amministrativa*, Milano 2020, *passim* ed A. SANDULLI, *Semplificare per ripartire: Luci e ombre del "DL semplificazioni"*, in [https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/policy%20brief%202\\_sandulli\\_def%20\(002\)\\_1\\_0.pdf](https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/policy%20brief%202_sandulli_def%20(002)_1_0.pdf) il quale evidenzia che la modifica ed il maggior rilievo sulla disciplina del procedimento amministrativo attengono ai termini di conclusione del procedimento (art. 10-*bis*) che sono sospesi (e non interrotti, come era prima previsto) dal cd. *preavviso di rigetto* di guisa che conclusa la sospensione, il decorso del tempo non riparte dall'inizio, ma dal punto al quale la procedura era giunta. La novella stabilisce inoltre un sostanziale congelamento delle risultanze istruttorie ed un'irretrattabilità dell'attività amministrativa svolta. Ne discende che,



cune misure di tipo acceleratorio alle previsioni in materia di svolgimento del procedimento amministrativo ed un regime speciale per le conferenze di servizi sino al 31 dicembre 2021<sup>7</sup>.

Tali disposizioni, come meglio si vedrà nel prosieguo di queste considerazioni, sono direttamente applicabili nell'ordinamento regionale siciliano in virtù del rinvio operato dall'art. 36, secondo comma, della normativa in esame.

## 2. Il controverso divenire della l. n. 241 del 1990 e gli spazi di intervento legislativo regionale

In una nota intervista pubblicata alla fine degli anni '80 Massimo Severo Giannini, a quasi un decennio dalla riforma amministrativa disegnata da Ministro della funzione pubblica<sup>8</sup> nel primo e nel secondo governo Cossiga, ne offrì un'esemplare definizione: "*entrata nei libri di testo ma non negli uffici*".

nell'ipotesi nella quale il provvedimento negativo sia annullato in giudizio, l'amministrazione non potrà addurre motivi ostativi già emersi in sede di istruttoria procedimentale. Infine, il preavviso di rigetto non è più compreso tra le ipotesi di vizi formali non invalidanti, per cui l'omissione di tale preavviso determina sempre l'illegittimità del provvedimento finale. Sul decreto in argomento si vedano, altresì, i contributi di V. CERULLI IRELLI, *Editoriale. La responsabilità del giuspubblicista. Spunti critici*, in *www.federalismi.it*, n. 30/2020; G. VESPERINI, *Al decreto semplificazioni manca la semplicità*, in *www.lavoce.info*, 8.9.2020; A. MASSARI, *La conversione del decreto semplificazioni e le questioni aperte*, in *Appalti e Contratti*, 9/2020; T. TESSARO, *Del Decreto-Legge n. 76/2020 (c.d. Semplificazioni) convertito in Legge n. 120/2020: ovvero dei "disegnini di legge per riparare ossicini fratturati o supposti tali"*, in *Comuni d'Italia*, n. 9-10/2020; A. MITROTTI, *Gli effetti delle modifiche sulla disciplina dell'attività consultiva nella legge sul procedimento amministrativo*, in *www.ambientediritto.it*, 11/2020; M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "semplificazioni"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2020 (ma anche in *www.forumcostituzionale.it*).

<sup>7</sup> La scelta di intervenire con decreto-legge su una disciplina quale quella sul procedimento amministrativo desta molteplici perplessità, ancorché vada ricondotta alla specialissima condizione di emergenza sanitaria ed economica nella quale si colloca la normativa c.d. anti-COVID-19 del 2020. Vanno quindi condivise le considerazioni critiche di A. MITROTTI, *Gli effetti delle modifiche sulla disciplina dell'attività consultiva nella legge sul procedimento amministrativo*, cit, sull'uso del decreto-legge, fonte da considerare inidonea e comunque non opportuna alla modifica di discipline di settore, come la legge n. 241 del 1990 e s.m.i. che postulerebbe "ponderazione e riflessione sistematica" quali "essenziali elementi" a monte di una, ragionata, disciplina di riforma.

<sup>8</sup> Il riferimento è al "*Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*", pre-

Invero, quello di restare sulla carta è il rischio della gran parte delle riforme amministrative, soprattutto di quelle più innovative ed incisive<sup>9</sup>. Il problema sul quale si scontrano e spesso si infrangono i tentativi di riforma è quello di innalzare il livello della qualità delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche ed origina dalla pretesa di governare il processo di modernizzazione confrontandosi con la resistenza al cambiamento degli assetti interni consolidati<sup>10</sup>, ma ancor più degli apparati<sup>11</sup>.

E così la vera sfida non diventa tanto quella di concepirne la stesura del progetto con l'apporto di politici, studiosi, associazioni di categoria, portatori di interessi o approvare una riforma a livello legislativo, ma quello di far "passare la riforma"<sup>12</sup> nel tessuto dell'amministrazione, nella cultura degli apparati che debbono applicarla, nella consapevolezza di coloro che possono invocarne gli istituti di garanzia e tutela.

A tre decenni dall'entrata in vigore della legge generale sul procedimento amministrativo<sup>13</sup> ed il diritto di accesso, ed alla luce delle molteplici modifiche ed integrazioni intervenute, la disciplina è stata sottoposta a molteplici e non

sentato al Parlamento il 16 novembre 1979 dal Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini. Per un suo inquadramento nel contesto dell'evoluzione amministrativa italiana e del dibattito sulla storia amministrativa del Novecento, v. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996, 501 ss. e più recentemente Id, *L'evoluzione recente e i problemi aperti dell'amministrazione italiana*, in [www.wticapa.it](http://www.wticapa.it) 8/2017.

<sup>9</sup> Si veda per tutti sul punto B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017, 89 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. A. NATALINI, *Capacity Building. Come far passare le riforme degli altri*, Roma, 2010, 12.

<sup>11</sup> Icastica risulta in tal senso la sintesi di F. SALVIA, *Prefazione*, al mio lavoro *La privatizzazione delle imprese pubbliche in Sicilia: la difficile transizione*, Palermo, 2008, 3.

<sup>12</sup> Il rinvio è d'obbligo al fondamentale lavoro A.O. HIRSCHMAN, *Come far passare le riforme*, Bologna 1990, che con il suo approccio gradualista sostiene che per gestire il dilemma della politica delle riforme occorre non cadere nella trappola dell'eccessivo realismo e rinunciare a proporsi i necessari cambiamenti, sempre possibili e, nello stesso tempo, non illudersi che il cambiamento possa intervenire solo perché progettato o finanziato, senza essere effettivamente percepito come "vivente" dalla realtà in cui è calato.

<sup>13</sup> Sul tema si vedano i classici M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, in *Scritti giuridici*, Milano, 1996, III, 1429 e ss. e anche A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, in *Scritti giuridici*, III, Napoli, 1990, 57 e ss.

sempre univoche modifiche, con il citato d.l. n. 76 del 2020, conv. con mod. dalla l. n. 120 del 2020.

Ma quel che qui interessa sottolineare è che la lunga e variegata evoluzione, durata trent'anni, ha esteso non solo testualmente, ma soprattutto quantitativamente e qualitativamente la disciplina dell'azione amministrativa in guisa da incidere sulle competenze legislative regionali che pur essa richiama all'art. 29.

Sicché, non appare peregrino porsi la domanda, di fronte alla forte dilatazione regolativa di una legge che avrebbe dovuto restare “*sul procedimento amministrativo*” e non “*del procedimento amministrativo*”<sup>14</sup>, se sia ancora attuale (ed in che misura) l'esercizio della potestà legislativa regionale.

Nel 1990 la normativa vedeva la luce dopo un complesso iter legislativo<sup>15</sup>, come circoscritta sul piano oggettivo si trattava, infatti, di una legge di principi che conteneva non una compiuta regolazione dell'attività amministrativa di diritto pubblico<sup>16</sup>, ma la disciplina generale del procedimento e del diritto di accesso ai documenti amministrativi, cioè del momento della formazione del

<sup>14</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 7 giugno 1999, n. 14, per alcune rilevanti riflessioni sul punto v. G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, 2011, 587 e ss.

<sup>15</sup> Il testo, elaborato dalla “*Commissione Nigro*”, invero una sottocommissione nell'ambito della Commissione, presieduta da Massimo Severo Giannini, “*Per la delegificazione e per la semplificazione dei rapporti fra Stato e cittadini*”, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1983.

La “*Commissione Nigro*” si dedicò alla redazione di norme “*Per la revisione della disciplina dei procedimenti amministrativi*” ed elaborò due distinti schemi di legge, il primo recante “*Disposizioni dirette a migliorare i rapporti tra amministrazione e cittadini nello svolgimento dell'attività amministrativa*” che si proponeva di contribuire alla «*semplificazione*» e «*democratizzazione*» del procedimento, mentre l'altro concerneva “*Diritto di accesso ai documenti amministrativi*”. Come noto i testi furono poi unificati nel d.d.l. d'iniziativa governativa.

I lavori della Commissione sono riportati nel volume a cura di F. TRIMARCHI, *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del Convegno Messina - Taormina 25-26 febbraio 1988*, Milano, 1990, sulla Commissione v. anche R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 3, 667 ss., il testo, divenuto disegno di legge, è stato ampiamente modificato ed integrato dal Parlamento in merito v. P.M. VIPIANA PERPETUA, *Il procedimento amministrativo nella legge n. 241 del 1990 riformata dalla legge n. 69 del 2009*, Padova, 2010, 3 ss.

<sup>16</sup> P.M. VIPIANA, *Il modo di formazione della legge 241 del 1990 in tema di procedimento amministrativo*, in *Annali Genova*, 1991/2, nn. 1/2, 342 ss.

potere, essendo in essa assente la disciplina della validità, dell'efficacia, dell'autotutela.

La riforma dell'azione amministrativa varata con la legge del 1990, in questo richiamando autorevoli critiche<sup>17</sup>, ha positivizzato gli approdi della giurisprudenza amministrativa e l'elaborazione della dottrina nella declinazione dei principi sull'amministrazione in fase post-costituzionale<sup>18</sup> esprimendo una diversa concezione rispetto al passato delle relazioni tra collettività e pubblico potere.

Una legge primariamente rivolta alle amministrazioni ed ai cittadini, che imponeva obblighi alle prime ed offriva garanzie ai diritti dei secondi e soltanto in parte rivolta ai giudici, dettando regole che essi avrebbero dovuto applicare nelle controversie<sup>19</sup>.

Soltanto con la l. 11 febbraio 2005, n. 15 è stato introdotto il Capo IV-bis, recante la disciplina di "Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso"<sup>20</sup>, la novella se per un verso amplia la disciplina contenuta nella legge 241, dall'altro, ed in termini giustapposti rispetto alla disciplina del 1990, sposta il centro di gravità dal procedimento al provvedimento amministrativo<sup>21</sup>.

Dopo quell'intervento si sono dispiegate una serie di novelle che con un ritmo quasi annuale hanno inciso sul testo della normativa in esame.

Non è questa la sede per una completa ricostruzione di tutti i variegati<sup>22</sup> e non sempre coerenti interventi di modificazione, integrazione ed abrogazione

<sup>17</sup> In particolare vanno ricordate le considerazioni critiche in ordine all'opportunità di intervenire legislativamente a disciplinare il procedimento amministrativo di M.S. Giannini e di A. Sandulli, ricordate da A. SANDULLI, *Verso la codificazione della disciplina dell'azione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2006, 686 ss.

<sup>18</sup> Così, nell'ampia dottrina, A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano 2012, 82.

<sup>19</sup> Così efficacemente L. TORCHIA, *L'attività amministrativa fra diritto privato e diritto amministrativo, nazionale ed europeo*, in [www.astrid-online.it/static/upload/protected/Torc/Torchia\\_Activit-Ammin\\_dir-privato-e-ammin.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Torc/Torchia_Activit-Ammin_dir-privato-e-ammin.pdf), 4.

<sup>20</sup> A. MASSERA, *La riforma della l. 241/1990 e le prospettive aperte*, in [www.astrid-online.it/static/upload/protected/MASS/MASSERA-e-altri\\_la-riforma-della-241.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/MASS/MASSERA-e-altri_la-riforma-della-241.pdf)

<sup>21</sup> In tal senso si veda per tutti B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2005, 469 ss.

<sup>22</sup> Per una completa disamina delle quali si vedano per tutti M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e Regole dell'Azione Amministrativa*, cit. e C. CONTESSA, R. GRECO (a cura di), *L'attivi-*

che hanno riguardato le disposizioni della legge n. 241 del 1990, traspare tuttavia un percorso evolutivo che se da taluni è considerato “*univoco e inarrestabile*”<sup>23</sup>, da altri foriero di “*deformazioni*” che hanno modificato l’originario impianto<sup>24</sup>, che certamente perpetua la tecnica degli interventi estemporanei incentrati sul “*taglia e cuci*” legislativo<sup>25</sup>, e che va riconosciuto quale sicuro epifenomeno<sup>26</sup> di quella che Luciano Vandelli ha definito icasticamente “*psicopatologia delle riforme quotidiane*”<sup>27</sup>, quanto di rilevarne l’incidenza sull’autonomia legislativa regionale in materia.

*tà amministrativa e le sue regole (a trent’anni dalla legge n. 241/1990)*, Piacenza, 2020.

<sup>23</sup> In tal senso, testualmente, M. LIPARI, *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all’accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive*, in *www.federalismi.it*, 17/2019, 3.

<sup>24</sup> M. RAMAJOLI, *A proposito di codificazione e modernizzazione del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2, 2016, 347 e ss. secondo la quale la disciplina generale sul procedimento amministrativo e l’accesso, in quanto prodotto normativo della concezione dottrinale nel suo impianto originario, dovuto alla Commissione Nigro, si poneva: “*come testo strategico, inteso a far penetrare, attraverso l’uso giurisprudenziale dei principi dalla medesima adottati, anche il punto di vista dei cittadini nella disciplina dell’azione amministrativa, senza avere l’ambizione di dettare una disciplina conclusa e autosufficiente*”, ma è divenuta adesso risultato, più che di un percorso di manutenzione, per certi versi inevitabile nella tipologia della normativa, di un “*costante processo di riscrittura che ha impedito la creazione di uno vero e proprio statuto del cittadino nei riguardi della pubblica amministrazione e che non riesce neppure a soddisfare una basilare esigenza di certezza della disciplina vigente*”.

<sup>25</sup> Così M. OCCHIENA, *Il coraggio di semplificare*, in *www.ildirittoeconomieconomia.it/2020/10/09/editoriale-n-2-2020/* il quale opportunamente sottolinea come l’inserimento estemporaneo di modifiche a leggi e norme vigenti: “*non solo non semplifica, ma anzi complica e rallenta*” ed in tal senso un esempio emblematico si rinviene nella conferenza di servizi, “*oggetto di una frenetica e spesso inutile attività emendativa, che ne ha chiaramente minato l’effettività. Se è talmente necessario modificarne di continuo la disciplina, allora sembra palese che l’istituto non funziona: tanto vale, allora, eliminarlo o riformarlo in radice. E invece il legislatore procede da anni a togliere e aggiungere pezzi di disciplina*”. Quando addirittura non si giunge, come nel caos dell’art. 13 della l. 120/2020, a sospendere la conferenza dei servizi ordinaria fino al 31 dicembre 2021, consentendo sino a quella data alle amministrazioni di sostituirla con quella semplificata, “*nonché di introdurre una sorta di “modificazione a tempo” di parte dell’art. 14-bis, legge 241/1990, prevedendo norme specifiche con validità sempre fissata fino al 31 dicembre 2021. Una novità che non può che generare incertezze e confusioni e che, pertanto, non sembra davvero meritevole di essere salutata con favore*”.

<sup>26</sup> M.A. SANDULLI, “*Principi e regole dell’azione amministrativa*”: riflessioni sul rapporto tra diritto scritto e realtà giurisprudenziale, in *www.federalismi.it*, 23/2017, 3.

<sup>27</sup> *Le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie*, Bologna, Il Mulino, 2006.

La disciplina generale sull'azione amministrativa ha progressivamente esteso il proprio ambito di intervento non solo sul piano soggettivo, andando ben oltre la platea di amministrazioni pubbliche originariamente assoggettate<sup>28</sup>, ma soprattutto sul piano materiale, incidendo significativamente sugli spazi di esercizio della potestà legislativa regionale, per certi versi spingendola in ambiti che potrebbero apparire interstiziali e residuali.

In altre parole, si sono progressivamente accresciute le fattispecie che per esigenze unitarie dell'esercizio armonizzato dell'azione amministrativa postulano regole comuni su tutto il territorio nazionale, ed infatti, oltre a quelle di cui al comma 2-*bis* dell'art. 29 della l. n. 241 del 1990 e s.m.i., attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione di esclusiva competenza statale ai sensi del successivo comma 2-*ter*, giova ricordarlo, gli istituti di semplificazione, come "*la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi*", salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata, i casi ulteriori nei quali tali disposizioni non si applicano<sup>29</sup>.

Peraltro, le analisi comparate delle legislazioni regionali in materia, se hanno evidenziato una sostanziale armonia, pur se con qualche normativa più propensa a promuovere spazi di autonomia, rispetto al quadro di riferimento statale<sup>30</sup>, non si discostano molto dal regime sancito a livello statale<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Come noto vi è, *ab origine*, una differenza di ambito soggettivo di applicazione tra la disciplina del procedimento e quella dell'accesso ai documenti amministrativi, nel cui solco si è sviluppata la progressiva estensione della platea degli organismi pubblici e privati assoggettati alle previsioni della legge 241 del 1990 e s.m.i. per l'illustrazione di tali questioni si veda, da ultimo, M. TIMO, *Considerazioni sull'ambito di applicazione della legge 241/1990, anche alla luce della "riforma Madia"*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 11/2017.

<sup>29</sup> Cfr. A. CELOTTO, *L'ansia riformatrice, il Gattopardo e il nuovo art. 29 della legge 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 69 del 2009*, in *www.giustamm.*, 2009.

<sup>30</sup> Si veda per tutti R. CARIDÀ, *Autonomie regionali e attività amministrativa tra esigenze di trasparenza, obiettivi di semplificazione e diritti procedurali*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0433\\_carida.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0433_carida.pdf), 5, e M. DE GIORGI, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2011, 501 e ss.

<sup>31</sup> Una completa panoramica delle diverse legislazioni regionali si può consultare in [www.italiasemplice.gov.it/documentazione/rassegna-legislazione-regionale/](http://www.italiasemplice.gov.it/documentazione/rassegna-legislazione-regionale/)

Sul rapporto tra legislazione statale e regionale in materia di disciplina del procedimento amministrativo è intervenuta di recente, ancorché nei confronti dell'ordinamento di Regioni ordinarie, la Corte costituzionale con le sentenze n. 246 del 2018 e n. 9 del 2019, confermando gli orientamenti consolidati in merito<sup>32</sup>.

Si tratta di due pronunce che prendono una decisa posizione sull'incidenza della sfera materiale di competenza legislativa esclusiva dello Stato riconducibile alla determinazione dei livelli essenziali scaturente dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), di guisa che, alla stregua della disposizione richiamata, deve essere assicurata la garanzia di condizioni eguali nel godimento dei diritti civili e sociali sul territorio nazionale, con possibilità di differenziazione soltanto *in melius* da parte delle Regioni (per esempio, comprimendo i termini di durata dei procedimenti o sopprimendone talune fasi).

Lungi dal costituire una “*semplificazione ulteriore*” della disciplina del procedimento amministrativo rispetto alle prescrizioni statali<sup>33</sup>, le norme censurate (le prime della Regione Abruzzo, le seconde della Regione Lombardia), al contrario, ne hanno determinato un aggravamento, in spregio ad uno dei principi più innovativi della stessa disciplina statale del 1990<sup>34</sup> ed incidendo negativamente sulla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la cui garanzia va assicurata a livello nazionale ed in spe-

<sup>32</sup> Le sentenze sono pubblicate su *le Regioni*, 2019 con nota A.I. ARENA, *Autonomia delle regioni e disciplina del procedimento amministrativo (Nota alle sentenze n. 246 del 2018 e n. 9 del 2019 della Corte costituzionale)*, in *le Regioni*, 2019, 282 e ss; e A. SIMONATI, *Semplificazione dell'attività amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo “temperato”*, ivi, 292 e ss. ai quali si rinvia anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

<sup>33</sup> Secondo la sentenza n. 246 del 2018, nel solco di quanto previsto dall'art. 29, comma 2-quater, della legge n. 241 del 1990, la Regione può intervenire in materia di procedimento amministrativo per renderlo più semplice («*così, per esempio, fermo restando il rispetto delle attribuzioni statali in altre materie, potrebbe ridurre i termini assegnati all'amministrazione per provvedere o eliminare singoli passaggi procedurali*»), mentre deve considerarsi precluso introdurre «*un modello procedimentale completamente nuovo e incompatibile con quello definito a livello statale, giacché un intervento di questo tipo [...] per un verso sarebbe di assai difficile, se non impossibile, raffronto con quello statale al fine di apprezzarne la maggiore o minore semplificazione, e per altro verso finirebbe per complicare le attività connesse allo svolgimento di un'impresa, imponendo ai suoi destinatari l'onere aggiuntivo della non facile individuazione della normativa in concreto applicabile*» (p. 3.3 del cons. dir.).

<sup>34</sup> Sul quale v. per tutti M. CAFAGNO, *Il principio di non aggravamento del procedimento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 493 e ss.

cifica antinomia rispetto alla disciplina statale sancita dai decreti attuativi della delega di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124<sup>35</sup>.

A questo riguardo le previsioni della l.r. 7 del 2019 appaiono pienamente coerenti con i principi declinati dalla giurisprudenza costituzionale poiché, se per un verso introducono misure di rafforzamento delle semplificazioni (durata del procedimento: art. 2, commi secondo e terzo) e della responsabilità dell'apparato burocratico (art. 8), dall'altro ampliano le garanzie partecipative introducendo il diritto di audizione, art. 12, primo comma, lett. c) come meglio illustrato nei contributi che seguono.

Giova ricordare che la disciplina in esame rientra nella competenza regionale ai sensi dell'art. 14, lett. p) dello Statuto di autonomia (“*ordinamento degli uffici e degli enti regionali*”)<sup>36</sup>.

Rifuggendo dal modello che aveva ispirato la l.r. n. 10 del 1991 con la mera riproposizione della legislazione statale vigente e marginali quanto ininfluenti inserzioni, si pensi alla forma di ricorso in opposizione previsto dall'art. 28, sesto comma, rimasto sostanzialmente inapplicato<sup>37</sup>, ed adottando un sistema statico che per lungo tempo ha determinato (almeno sino al 2011)<sup>38</sup> discrasie e disfunzioni all'amministrazione, il legislatore siciliano 2019 ha prescelto un approccio che se ha consentito di superare, anche *pro futuro*, le antinomie tra legislazione statale e regionale (mediante l'integrale ed ordinato recepimento delle norme fondamentali della vigente disciplina statale e l'introduzione della clausola di rinvio dinamico), ha introdotto, parimenti, alcune significative innovazioni.

Si tratta di alcune inserzioni che qualificano l'intervento legislativo regionale nel solco delineato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale in precedenza richiamata, non solo offrendo elementi ulteriori di semplificazione, ma anche di efficienza e partecipazione al procedimento

<sup>35</sup> Sulla quale ancora B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, cit., 99 e ss.

<sup>36</sup> Al riguardo per più approfondite considerazioni si veda M. IMMORDINO, *op.ult. cit.*, 235.

<sup>37</sup> “*Salve le disposizioni dell'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti i ricorsi giurisdizionali, contro il rifiuto dell'accesso ai documenti amministrativi è ammesso ricorso, anche in opposizione, al capo dell'amministrazione alla quale è stata presentata la richiesta di accesso*”, norma adesso abrogata. Per alcune notazioni critiche sull'istituto sia consentito rinviare nuovamente al mio contributo *Potestà regolamentare ed attuazione della legge sul procedimento amministrativo nella Regione siciliana*, cit., 167.

<sup>38</sup> In tal senso ancora M. IMMORDINO, *op.ult. cit.*, 238.



### 3. La legge siciliana n. 7 del 2019 nell'alveo delle competenze regionali sul procedimento amministrativo

La legge regionale 21 maggio 2019, n. 9 costituisce una profonda svolta nella disciplina regionale siciliana dell'azione amministrativa – al di là del virtuoso procedimento che ne ha condotto all'approvazione<sup>39</sup> – non solo per le innovazioni che reca, per aver chiuso una lunga e controversa vicenda di recepimenti (più tardivi che tempestivi) della legislazione statale<sup>40</sup> che si inserivano, e non sempre in forma coerente e sistematica, nell'ormai obsoleta l.r. 30 aprile 1991, n. 10<sup>41</sup> della quale, tra l'altro, sancisce l'integrale abrogazione (art. 35 primo comma)<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Il testo presentato dal Governo regionale è stato elaborato da studiosi di diritto amministrativo, coordinati dal prof. Riccardo Ursi dell'Università di Palermo, i quali hanno, tra l'altro, fornito il loro apporto nelle audizioni presso la prima Commissione "Affari istituzionali" dell'Assemblea regionale siciliana, con un iter molto breve che ha condotto all'approvazione all'unanimità da parte del Parlamento siciliano.

<sup>40</sup> La normativa regionale in esame completa, infatti, il recepimento delle previsioni del legislatore statale, in particolare della legge n. 124 del 2015 e s.m.i. e dei relativi decreti attuativi, come del *Codice dell'Amministrazione Digitale*, d.lgs. 82 del 2005 e s.m.i., le disposizioni a compendio della normativa sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (l. 6 novembre 2012, n. 190), a partire dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante il riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e le altre riforme legislative intervenute, dando al contempo un assetto più intellegibile alla normativa regionale.

<sup>41</sup> Sulla disciplina siciliana in materia di procedimento amministrativo si vedano, tra gli altri, G. CORSO, F. TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, 1991, 33-36; G. PALMERI, *Considerazioni circa le competenze regionali in tema di applicazione della l. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo*, in *Nuove autonomie*, 1991, 75 e ss.; M. MAZZAMUTO, *Discipline sul procedimento amministrativo. Le innovazioni della Regione siciliana (l.r. 10/1991)*, *ivi*, 1993, 113 e ss.; N. GULLO, *La semplificazione amministrativa nell'ordinamento regionale siciliano: l'attuale assetto normativo e le prospettive di riforma*, *ivi*, 1998, 509 e ss.; C. CUDIA, *Trasparenza amministrativa e diritto di informazione del cittadino nei riguardi delle amministrazioni regionali*, in F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 131 e ss.; M. IMMORDINO, *Le funzioni amministrative. Il procedimento amministrativo*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Torino, 2012, 234 e ss., sia consentito rinviare altresì ai miei contributi, *Potestà regolamentare ed attuazione della legge sul procedimento amministrativo nella Regione siciliana*, in *le Regioni*, 1993, 161 e ss. e *Open Government in Italy and in the Sicilian Region*, in F. ASTONE - M. CALDARERA - F. MANGANARO - F. SAIITA - N. SAIITA - A. TIGANO

Mentre viene sostanzialmente confermato l'ambito soggettivo di applicazione<sup>43</sup>, diversamente da quanto avvenuto nel 1991, quando il legislatore regionale ritenne di darsi una propria disciplina sull'azione amministrativa, ma in realtà mutuando, tranne qualche modesta differenza (peraltro rimasta priva di qualsiasi concreta attuazione), la struttura della disciplina generale sul procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti amministrativi sancita a livello statale con la fondamentale legge del 1990; con questa disciplina il legislatore avverte la necessità di dotare la normativa di una clausola di adeguamento automatico alle modifiche intervenute nella legislazione statale successivamente alla sua approvazione (art. 36).

Peraltro, l'approccio originario seguito dal legislatore regionale siciliano, declinato attraverso una disciplina parallela a quella statale vincolata soltanto dalle previsioni normative fondamentali, si riconnetteva all'originaria previsione dell'art. 29, secondo comma, della l. n. 241 del 1990 – rubricato “*Ambito di applicazione della legge*” – che prevedeva “*Entro un anno dalla data di entra-*

(a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, I, 2017, 59 e ss.

<sup>42</sup> Il secondo comma di tale disposizione, invece, fa salvi i regolamenti attuativi emanati in applicazione della normativa del 1991 i quali tuttavia, in virtù delle previsioni della normativa in argomento, dovranno essere progressivamente sottoposti a sostituzione anche in virtù di quanto sancito dall'art. 2, commi 3 e 4, della l.r. n. 7 del 2019 per l'individuazione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza. In particolare, l'art. 2 della citata legge, recante “*tempi di conclusione del procedimento*” stabilisce al terzo comma che con decreto del Presidente della Regione su proposta dell'Assessore regionale competente, le amministrazioni regionali individuino termini, non superiori a sessanta giorni, entro i quali deve essere concluso il procedimento. Nei casi in cui, tenuto conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, siano indispensabili termini maggiori di quelli indicati nel precedente comma per la conclusione del procedimento, gli stessi sono individuati con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale competente di concerto con l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, stabilendo, altresì, che i termini previsti non possono comunque superare i centocinquanta giorni.

<sup>43</sup> La novella siciliana si applica, giuste le previsioni dell'art. 1, all'attività amministrativa della Regione, degli enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione e/o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza della medesima, oltre che degli enti locali territoriali e/o istituzionali nonché degli enti, istituti e aziende da questi dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza. Le disposizioni della presente legge si applicano, inoltre, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi generali dell'attività amministrativa, previsti all'art. 1 della legge.

*ta in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nelle legge medesima*<sup>44</sup>.

Giova ricordare che tale disposizione nel rispetto del criterio di competenza, statuiva la natura di principi generali dell'ordinamento giuridico in capo alle "materie disciplinate" da tale legge, vincolando nell'*an* (ma non nel *quomodo*) la conformazione della potestà legislativa regionale al relativo rispetto, di guisa che questa non poteva ritenersi, nel sistema delle fonti giuridiche, quale mera legge di dettaglio, ma piuttosto, contestualmente, legge di dettaglio e legge contenente principi generali dell'ordinamento giuridico in materia di azione amministrativa. Conseguentemente, il legislatore regionale e l'interprete sarebbero stati chiamati ad evincerne, oltre alla disposizioni puntuali, anche principi generali del diritto, quali: la certezza del procedimento, il principio della pubblicità, la trasparenza, il diritto all'informazione amministrativa<sup>45</sup>.

L'art. 19 della legge n. 15 del 2005, nel quadro del nuovo assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni delineato dalla riforma costituzionale del 2001, muta sostanzialmente la prospettiva modificando il secondo comma dell'art. 29 della legge generale sull'azione amministrativa e prevedendo che: *"Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge"*<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Tra i molteplici contributi v. R. DE NICTOLIS, *La legge generale sul procedimento amministrativo e la legislazione regionale: alla ricerca del procedimento amministrativo nella Costituzione*, in *Foro amm-TAR*, 2004, 1609 ss.

<sup>45</sup> Così S. GAMBINO, *Il diritto di accesso Profili costituzionali e amministrativi (alla luce del novellato Titolo V Cost. e della legge n. 15 del 2005)*, in *le Istituzioni del Federalismo*, 5/2016, 829-830, 837.

<sup>46</sup> Sulle modifiche apportate all'art. 29 della l. n. 241 del 1990 dall'art. 19 della l. n. 15 del 2005: G.E. GALLO, *la riforma sulla legge dell'azione amministrativa ed il nuovo titolo V della Costituzione*, in *www.giustamm.it*, 1/2005, 82 e ss.; G. COLAVITTI, *Il "giusto procedimento" come principio di rango costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 21.1.2005; F. CARINGELLA, *L'accesso ai documenti amministrativi dopo la legge 11 febbraio 2005, n. 15*, in *La riforma del procedimento amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2005, 382 ss; M. CIAMMOLA, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi dopo la legge n. 15 del 2005: natura, soggetti legittimati ed ambito applicativo*, in *www.giustamm.it* 2005; A. CELOTTO, M.A. SANDULLI, *Legge 241 del 1990 e competenze regionali: un nodo di "Gordio"*, in *www.federalismi.it*, 8.9.2005; A. ROMANO TAS-

Ed infatti, intervenuta la revisione del Titolo V della Costituzione e del sistema delle fonti e della loro allocazione a livello statale, regionale e locale, non potevano più trovare applicazione le previgenti normative “*volte ad assicurare la operatività di discipline nazionali di natura materialiter ‘organica’ a livello regionale e locale*”<sup>47</sup>.

Mentre l’art. 10 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*», oltre ad estendere l’ambito soggettivo di applicazione della normativa, ha introdotto i commi 2 *bis-quinques*<sup>48</sup> giusta i quali viene estesa ulteriormente l’applicabilità della legge n. 241, ancorandola direttamente all’art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione<sup>49</sup>, il quale comprende tra le

SONE, *Legge n.241 del 1990 e competenze regionali: osservazioni sulla posizione di A. Celotto, M.A. Sandulli*, in *www.federalismi.it* del 2.3.2006; G. BERGONZINI, *Legge dello Stato sull’azione amministrativa e potestà legislativa regionale*, in *Dir. Amm.*, 1, 2006, 23 e ss. M. CORRADINO, *I principi di garanzia alla potestà legislativa regionale in materia di procedimento amministrativo: una chiave di lettura di diritto comunitario*, in *www.giustamm.it*, 20.9.2006; P. LAZZARA, *La disciplina del procedimento amministrativo nel riparto delle competenze Stato-Regione*, in *Dir. amm.*, 2007, 105 e ss.

<sup>47</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Il diritto di accesso. La nuova disciplina legislativa (Legge n. 15 del 2005) alla luce della revisione costituzionale del Titolo V*, in *www.federalismi.it*, 5 maggio 2005, 12-13.

<sup>48</sup> «*2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell’interessato al procedimento, di individuare un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l’accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti.*

*2-ter. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.*

*2-quater. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.*

*2-quinquies. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione».*

<sup>49</sup> Sul vasto tema, tra gli altri, E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1105 ss.; C. PINELLI,

materie di legislazione esclusiva dello Stato la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”<sup>50</sup>.

Va poi ricordato che il comma 2-ter è stato ulteriormente modificato dall’art. 49, comma 4, legge n. 122 del 2010, e, successivamente, dall’art. 3, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 126 del 2016)<sup>51</sup>, nella prospettiva della crescente “*dimensione economica*” del diritto amministrativo e della semplificazione prioritariamente orientata all’accelerazione dei procedimenti amministrativi<sup>52</sup>.

Sui “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”, in *Dir. Pubb.*, 2002, 881 ss.; G.P. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubb. amm.*, 2002, 25 ss.; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il dir. dell'econ.*, 2003, 2-3, 389 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, 345 e ss.; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, 2008, 39 e ss.; e più recentemente P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *www.federalismi.it*, n. 4, 2018; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino 2018; E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *www.federalismi.it*, n. 5, 2018; A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2018/10; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 3, 2019, sia consentito altresì richiamare il mio contributo *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *Dir. e proc. amm.*, 1/2020, 133 e ss.

<sup>50</sup> Al riguardo si vedano E. LEMARQUE, *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 1479 ss., e R. DIPACE, *L'ambito di applicazione della legge n. 241 del 1990 s.m.i. (artt. 1, comma 1-ter, 23 e 29)*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2015, 88 ss.

<sup>51</sup> “*Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano*”.

<sup>52</sup> Sul tema, in dottrina, tra i contributi più recenti: M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2015, p. 985 ss.; A. TRAVI, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *Giustamm.*, n. 5/2016; G. SORICELLI, *Il tempo quale bene della vita nel procedimento amministrativo e il*

In sostanza il legislatore ha inteso progressivamente vincolare, per quanto ci occupa, l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di procedimento amministrativo circoscrivendone significativamente l'ambito di intervento, mentre, per quanto concerne la disciplina della trasparenza, giova ricordare, sempre in attuazione del medesimo orientamento, l'art. 1 terzo comma, del d.lgs n. 33 del 2013 a norma del quale: "*le disposizioni del presente decreto, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell'articolo 48, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione*".

Sembra infine opportuno ricordare che, da ultimo, anche il citato "*decreto semplificazioni*" del 2020 è intervenuto con una nuova modifica dell'art. 29 della l. n. 241 del 1990, in particolare integrando il comma 2 *bis* che adesso contempla tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. *m*), anche le previsioni sulla misurazione dei "*tempi effettivi di conclusione dei procedimenti*"<sup>53</sup>.

La sempre maggiore incisività della normativa statale su quella regionale in materia, peraltro connessa all'utilizzo della clausola di cui al citato art. 117,

*danno da ritardo: un falso problema?*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1/2017, 1 e ss.; D. VESE, *Termine del procedimento amministrativo e analisi economica*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, n. 3/2017, 779 e ss. ID, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2018; S. AMOROSINO, *Le dinamiche del diritto dell'economia*, Pisa, 2018, 65-68; L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2019, p. 19; G.F. FERRARI, *I costi del non fare*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2020, 148 e ss.; M. CLARICH, *Perché è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, *ivi*, 169 e ss.

<sup>53</sup> Sulla semplificazione la letteratura è ormai sterminata, sul piano della ricostruzione dogmatica si veda P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 533 e ss., mentre una ricostruzione degli istituti, anteriormente alle novità introdotte nel 2020, si rinviene in Aspen Institute Italia, *Le riforme della pubblica amministrazione nella XVII Legislatura*, Roma, 2018, 62 e ss. Per quanto concerne le dinamiche di informatizzazione della p.a. A.G. OROFINO, *La semplificazione digitale*, in *Dir. dell'economia*, 3/2019, 87 e ss. ai cui rimandi dottrinali si rinvia.

secondo comma, lett. *m*), Cost., con l'obiettivo (sempre più malcelato) di espandere progressivamente la competenza legislativa statale<sup>54</sup>, ha invero incrociato la tendenza del legislatore regionale ad operare il rinvio dinamico alla normativa statale in guisa da rendere omogenea e sincronica l'applicazione dei due livelli di regolazione della disciplina dell'azione amministrativa e dell'accesso.

Come ricordato, se l'attività amministrativa va qualificata come «prestazione» della quale lo Stato può fissare i «livelli essenziali» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati<sup>55</sup>, le Regioni possono intervenire se ed in quanto apportano elementi migliorativi che rafforzino semplificazioni e partecipazioni al procedimento.

E tale relazione competenziale va letta non solo in termini statici, ma anche dinamici, ossia sensibili al divenire della legislazione statale.

Ed in effetti, la formula del c.d. «rinvio dinamico»<sup>56</sup>, precipuamente prescelta dal legislatore siciliano e che trova prima applicazione già con l'entrata in vigore delle norme di snellimento delle procedure e di sburocratizzazione inserite nel c.d. «decreto semplificazioni» del 2020, prima richiamato, pone al riparo la disciplina regionale dalla necessità di adattamenti normativi il cui ri-

<sup>54</sup> Ed infatti, da almeno un decennio, se ne è dedotto che il titolo competenziale statale, scaturente dall'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali abbia ormai assunto «una portata totalizzante», così G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *le Regioni*, 2010, 839.

<sup>55</sup> Giova ricordare al riguardo la sentenza della Corte Cost. n. 207 del 2012 che ha qualificato l'attività amministrativa come «prestazione» della quale lo Stato può fissare i «livelli essenziali» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati, la si veda in [www.giurcost.org/decisioni/2012/0207s-12.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2012/0207s-12.html), con nota critica di M. Malo.

<sup>56</sup> Sulla tecnica del rinvio nella normazione siciliana A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale Regione siciliana*, cit., 145 ss.; R. PAGANO, *Introduzione alla legistica (l'arte di preparare le leggi)*, Milano, 2004, 159 e ss. ai cui riferimenti dottrinari si rinvia, mentre una rassegna della giurisprudenza in materia, seppur sino al 2005, si rinviene in AA.VV., *Rinvio statico o dinamico?*, *Ricerca a cura dell'unità FIRB dell'Università di Genova*, in [www.costituzionale.unige.it/dottorato/Rinvio.htm#\\_ftn72](http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/Rinvio.htm#_ftn72), ma si veda già Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, Sez. consultiva, 14 novembre 1995, n. 402/95, in *Nuove autonomie*, 1996, 2, 289 (ivi si trovano pubblicati anche gli altri due pareri citati), con mia nota, *Norme fondamentali di riforma economico-sociale e disciplina del pubblico impiego delle Regioni ad autonomia differenziata*, ivi, 295 ss.

tardo può determinare l'insorgere di questioni interpretative e disfunzioni applicative che consente di superare, fornendo un quadro più definito, declinato anche attraverso il ricorso alle circolari interpretative.

L'art. 2, comma ottavo, della l.r. n. 7 del 2019 prevede che l'omessa o la ritardata emanazione del provvedimento amministrativo entro i termini prescritti sono valutate al fine "*della responsabilità amministrativo-contabile, dirigenziale e disciplinare nonché al fine dell'attribuzione della retribuzione di risultato*". Mentre l'art. 8, terzo comma dispone che: "*il mancato rispetto dei termini connessi all'emanazione di un atto previsto da legge regionale, se non sussistono giustificati motivi connessi all'impossibilità oggettiva della sua emanazione, costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale*", oltre che eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione della retribuzione di risultato collegato alla *performance* individuale dei dirigenti.

Anche per quanto concerne gli apporti consultivi rileva la responsabilità in esame, ed infatti a norma dell'art. 23, comma ottavo, l'omessa comunicazione, entro i termini prescritti del parere richiesto da parte dell'organo consultivo "*costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale*"<sup>57</sup>.

In linea con la tendenza ad estendere la responsabilità, – alla quale anche il legislatore siciliano ha dimostrato di non resistere – la nuova disciplina del procedimento amministrativo nella Regione siciliana detta specifiche disposizioni inerenti le condotte che, con riguardo alla "*osservanza dei termini e delle norme sui procedimenti amministrativi*", possono dar luogo a specifiche ipotesi di responsabilità dirigenziale<sup>58</sup>.

Si tratta di una novità significativa non solo perché correla la disciplina dell'attività dell'amministrazione in termini più stringenti e puntuali<sup>59</sup> alla responsabilità del dirigente, ma soprattutto perché rimarca ancor di più

<sup>57</sup> Sul tema della funzione consultiva nella nuova disciplina statale sull'azione amministrativa come modificata dalla novella del 2020 si veda da ultimo A. MITROTTI, *Gli effetti delle modifiche sulla disciplina dell'attività consultiva nella legge sul procedimento amministrativo*, cit.

<sup>58</sup> In merito si veda per tutti C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale tra Stato ed enti locali*, Napoli, 2018, 225 e ss.

<sup>59</sup> Sembra utile segnalare al riguardo l'art. 7 della normativa regionale del 2019 che specifica l'obbligo dell'esame degli atti di competenza secondo l'ordine cronologico, con la possibilità di attribuire la priorità ad alcuni procedimenti in casi tassativamente indicati (per esempio in caso di valutazione di iniziative nell'ambito dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei).



l'obiettivo della funzione del dirigente che è proprio quello di assicurare, in concreto, la "buona amministrazione"<sup>60</sup>.

In disparte, una specifica considerazione merita la predisposizione del testo coordinato in materia di azione amministrativa regionale prevista dall'art. 37 della legge regionale n. 7 del 2019 che è rimasta priva di applicazione per avvenuto decorso del termine. Invero, non sembra che al decorso termine in questione possa attribuirsi una valenza decadenziale, dovendosi riconoscere al Governo regionale ed al Presidente della Regione comunque, di fronte ad un'autorizzazione legislativa, il potere di redigere testi coordinati, ovviamente non novativi, della legislazione vigente.

Ma l'esigenza che ha indotto il legislatore ad individuare un'apposita previsione deve adesso ritenersi viepiù attuale non solo a seguito dell'entrata in vigore della l.r. n. 13 del 2020, ma anche delle molteplici modifiche apportate alla legislazione statale, che trovano diretta immediata applicazione nell'ordinamento regionale siciliano in virtù - appare acconcio precisarlo - del richiamato rinvio dinamico operato dall'art. 36, secondo comma, della normativa in esame.

Giova ribadire che l'esigenza di superare il rapporto statico tra legislazione regionale e statale in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso, delineato dalla normativa del 1991, aveva trovato già riscontro nel 2011 con l'art. 7, secondo comma, della l.r. 5 aprile 2011, n. 5, norma che aveva operato un rinvio dinamico alla disciplina statale sull'accesso, anche attuativa, superando quanto specificamente previsto dagli artt. 25 e ss. della l.r. 10 del 1991 e s.m.i. e dal decreto del Presidente della Regione, 16 giugno 1998, n. 12.

In questo senso sono di palmare evidenza le refluenze negative che in una Regione dove si scontano i riflessi della condizione di insularità ed i più pesanti effetti del divario economico-sociale può determinare un'amministrazione inefficiente ed, al contrario, come la pubblica amministrazione regionale e lo-

<sup>60</sup> In dottrina v. D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Sora/Sorace\\_buona\\_amministrazione\\_14\\_03\\_08.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Sora/Sorace_buona_amministrazione_14_03_08.pdf), S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, in <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf> e M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com), 2011, 14.

cale possa divenire elemento di vantaggio competitivo del sistema economico e strumento essenziale per la crescita<sup>61</sup>.

Compito di una legislazione regionale sull'azione amministrativa, come si definisce quella siciliana, è quindi quella di declinare il sintagma del giusto procedimento<sup>62</sup>, inteso come modalità sostanziale del farsi del procedimento stesso, accogliendo modelli di valore ad esso esterni<sup>63</sup>, rendendo responsabile, dialogante, verificabile un percorso decisionale incentrato sul canone della buona fede<sup>64</sup> – adesso positivizzato anche nel corpo della l. n. 241 del 1990

<sup>61</sup> Di rilievo la recente ricerca condotta da THE EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI, *La P.A. (Pubblica Amministrazione) da peso aggiunto a potenziale aiuto alla crescita del Paese*, in [www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/ricerca-PA-2.pdf](http://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/ricerca-PA-2.pdf), 5, dalla quale emerge che la gestione dei rapporti con la pubblica amministrazione determina un costo annuo per le imprese pari a 57,2 miliardi (32,6 per sole piccole), equivalente allo stipendio annuale medio di 1,9 milioni di lavoratori al 3,3% del Pil. Ma se si allineasse l'efficienza della burocrazia italiana a quella media di Francia, Spagna, Germania e Gran Bretagna, in 5 anni si genererebbero 146 miliardi di Pil in più.

In generale sul rapporto tra giuristi ed economisti nelle riforme amministrative si veda ancora B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, cit., 92 e ss., mentre per un'interessante analisi delle politiche di riforma amministrativa, anche di tipo comparato, v. F. DI MASCIO, A. NATALINI, *Oltre il New Public Management*, Roma, 2018.

<sup>62</sup> La letteratura sul principio del giusto procedimento è estremamente densa, senza pretesa alcuna di completezza si vedano F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.; G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, 796 ss.; G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo tra vincoli formali e regole sostanziali*, in U. ALLEGRETTI - A. ORSI BATTAGLINI - D. SORACE (a cura di), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Rimini, 1987, 805 ss.; M.C. CAVALLARO, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *Foro amm.*, 2001, 1829 ss.; G. MANFREDI, *Giusto procedimento e interpretazioni della Costituzione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 6, 2007; F. CASTIELLO, *Il principio del giusto procedimento. Dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sent. n. 104 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Foro amm.*, 2008, 269 ss.; L. BUFFONI, *Il rango costituzionale del giusto procedimento e l'archetipo del processo*, in *Quad. cost.*, 2009, 277 ss. M. COCCONI, *Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *le Regioni*, 2010, 1021 ss.; A. ZITO, *Il principio del giusto procedimento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 509 e ss.; S.A. FREGO LUPPI, *Il contributo al tema del giusto procedimento*, in *Amministrare*, 2018, 257 ss.

<sup>63</sup> Così testualmente A. ZITO, *op. ult. cit.*, 509.

<sup>64</sup> Sulla cui applicazione al diritto amministrativo si vedano per tutti le riflessioni, per certi versi pionieristiche, di F. MANGANARO, *Principio di buona fede ed attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995.

(art. 2-bis) – sul “*dovere di buona amministrazione*”<sup>65</sup> il cui riferimento centrale è la correttezza, la qualità e l’efficienza del servizio amministrativo al cittadino<sup>66</sup>, altrimenti solipsistico ed autoreferenziale, foriero di inefficienza, corruzione e contenziosi. Aggiungendo in tal guisa, alle tre “E” dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità anche quella “*dell’etica del servizio*”, per ricorrere alla felice sintesi concettuale di cui siamo debitori ad uno degli ultimi scritti di Giorgio Pastori<sup>67</sup>.

La sintetica disamina sin qui svolta consente di affermare che il quesito che ci si è posti all’inizio di queste considerazioni può (continuare quindi a) ricevere una risposta positiva. L’esercizio della competenza legislativa regionale in materia (ed in questo senso deve ritenersi raggiunto l’obiettivo del legislatore siciliano del 2019), pur di fronte al dilagare della legislazione statale sul procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ed al suo mutamento qualitativo alla stregua della qualificazione offerta dalle disposizioni inserite all’art. 29 della l. 241 del 1990 e s.m.i., mantiene appieno la sua funzione sol che abbia quale obiettivo effettivo la modernizzazione dell’amministrazione pubblica<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Il riferimento è allo studio, ormai risalente, ma preconizzante scenari futuri dello studioso dell’Università di Palermo, G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953. Secondo il quale il dovere di buona amministrazione costituisce la sintesi di imparzialità e buon andamento imposto dalla Costituzione (129). Dovere che “*nell’esercizio di una funzione in genere, non si pone tanto come dovere etico o come mera aspirazione deontologica, quanto come dovere attuale e squisitamente giuridico*” (87) e ciò nel prisma dell’art. 97 Cost. in quanto “*quando si sostiene la necessità di una buona amministrazione non si vuole far riferimento ad un criterio medio, né precisare che, nello svolgimento di una funzione di qualsiasi natura essa sia, il relativo titolare deve uniformarsi ad un prototipo di buon amministratore ad agire come questo si comporterebbe normalmente, ma si vuole sostenere che quello deve, attraverso la sua attività perseguire i fini che della funzione formano oggetto ed ancora che ciò deve realizzare in maniera quanto più e quanto è meglio possibile in quanto soltanto mediante una buona amministrazione si può ottenere il soddisfacimento del fine insito nella funzione, la tutela cioè di un particolare interesse*” (62).

<sup>66</sup> Per un’esaustiva ricostruzione delle stagioni dell’efficienza nell’ordinamento italiano si rinvia a R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2016, con prefazione di G. Pastori.

<sup>67</sup> Cfr. *Prefazione*, 19, al volume di R. URSI, citato alla precedente nota.

<sup>68</sup> Come osserva L. TORCHIA, *L’attività amministrativa fra diritto privato e diritto amministrativo, nazionale ed europeo, op.ult.cit.*, 12-13 “*una legge sul procedimento, come già sapevano i maestri del secolo scorso non può rimediare ai problemi di una cattiva organizzazione amministrativa, di una pessima distribuzione delle funzioni, di un reclutamento poco selettivo, ma può stabilire principi che assicurino garanzie agli amministrati, rendano l’amministrazione più trasparente e inducano processi di modernizzazione*”.

