

IL RECEPIMENTO DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241 NELLE FONTI NORMATIVE LOCALI

di *Cecilia Corsi*

SOMMARIO: 1. Sull'applicabilità in sede locale della l. 7 agosto 1990, n. 241. – 2. Sull'armonizzazione della l. n. 241 con la l. n. 142. – 3. Sulla questione dell'applicabilità dei regolamenti statali previsti dagli artt. 19, 20 e 24, l. 7 agosto 1990, n. 241 e dall'art. 2, c. 7°, l. 24 dicembre 1993, n. 537 in ambito locale. – 4. Il procedimento amministrativo negli statuti comunali: quadro d'insieme. – 5. I principi dell'attività amministrativa. – 6. La partecipazione al procedimento: i soggetti legittimati. – 6.1. Ampliamento delle garanzie previste dalla l. n. 241. – 6.2. Gli accordi *ex* art. 11, l. n. 241. – 7. L'obbligo di provvedere espressamente. – 8. Il responsabile del procedimento. – 9. La semplificazione dell'azione amministrativa. – 10. Il diritto d'accesso. – 11. Conclusioni.

1. *Sull'applicabilità in sede locale della l. 7 agosto 1990, n. 241*

La l. 7 agosto 1990, n. 241 si applica anche all'amministrazione locale¹, ma è da escludere che, essendo sia pure di poco, posteriore alla l. n. 142

¹ È pacifico che la l. n. 241 detti disposizioni che non riguardano esclusivamente il comparto statale; sia per la generalità delle sue affermazioni, sia per il fatto che essa esplicita principi racchiusi nel disposto dell'art. 97 Cost., sia per quanto emerge dai lavori preparatori, che per le affermazioni contenute nell'art. 29 della legge stessa, il quale definisce, nei confronti delle regioni ordinarie, i principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, quali principi generali dell'ordinamento giuridico (per quanto riguarda le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, esse dovranno provvedere ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima), si ritiene concordemente che la l. n. 241 si rivolga a tutto il settore pubblico. Suscita, pertanto, stupore la sent. 17 ottobre 1994, n. 357, TAR Friuli Venezia-Giulia per la quale le norme che, nell'ambito della l. n. 241/1990, sono dedicate alla partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo, non sono applicabili agli enti locali. Detto Tribunale amministrativo giustifica tale conclusione rilevando che la l. n. 142 all'art. 6, c. 2°, dispone che, nel regolare i singoli procedimenti, gli enti debbono prevedere, in sede statutaria le «forme della partecipazione degli interessati» e che

abbia abrogato *in toto* le disposizioni della l. n. 142 con essa incompatibili e che pertanto le norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti, dettate dalla l. n. 142, siano completamente soppiantate da quelle della l. n. 241².

Per risolvere problemi di coordinamento tra le due leggi si può ritenere che tra esse si possa configurare un rapporto di tipo generale/speciale. Ne discende che le norme della l. n. 142 difforni da quelle della l. n. 241, ma che attengono alla specialità propria degli enti locali prevarranno sulle più generali disposizioni dettate dalla l. n. 241 in base al principio che *la lex posterior generalis non derogat priori speciali*. Ovviamente la l. n. 142 può definirsi «speciale» solo nelle parti in cui detta disposizioni che siano espressione di principi caratterizzanti l'autonomia degli enti locali in attuazione dell'art. 128 Cost., per cui anche il principio della *lex specialis* non potrà essere utilizzato in modo indiscriminato per tutte le disposizioni della l. n. 142, riguardanti la materia del procedimento e dell'accesso agli atti, ma solo per quelle disposizioni che caratterizzano le autonomie

tale previsione appare del tutto coerente a quella dell'art. 4, c. 2°, l. n. 142 che affida allo statuto le norme fondamentali della loro organizzazione. La disciplina della materia deve, cioè, essere lasciata all'autonomia normativa degli enti, in base a un disegno, che prevede che essa possa essere differenziata da ente ad ente, a seconda della sua organizzazione e delle esigenze della comunità amministrata. Diversa sarebbe invece la logica della l. n. 241 che disciplina in modo uniforme, a livello nazionale, la materia e che non prevede gli enti locali come destinatari. Se è vero che ampi spazi devono essere riservati all'autonomia locale (v. *infra*) e che solo le disposizioni di principio della 241 vincolano il normatore locale, non vi possono essere dubbi che il principio dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo trovi applicazione anche in ambito locale. Forse in questa sentenza più che una «difesa» dell'autonomia statutaria e regolamentare di Comuni e Province nei confronti del legislatore centrale ci dobbiamo leggere una volontà di opporre un'azione frenante all'applicazione di taluni principi della l. n. 241; cfr. sul punto CORPACI, *Spunti critici sulla giurisprudenza applicativa della legge sul procedimento amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 195: «il settore nel quale più forti, evidenti e diffusi sono i segni di un orientamento negativo e di un'azione frenante della magistratura amministrativa è quello della partecipazione procedimentale, in particolare quanto all'oneri di comunicazione dell'avvio del procedimento».

² Innanzitutto le due leggi non regolamentano la stessa «materia»: per quanto riguarda infatti l'oggetto, la l. n. 241 disciplina solo procedimento e accesso, per quanto riguarda i soggetti, la l. n. 142 si rivolge solo al governo locale, mentre la l. n. 241 coinvolge tutta l'attività amministrativa, per cui vi è una coincidenza solo parziale di materia tra le due leggi; non sussistono, pertanto, neppure i presupposti dell'abrogazione per nuova regolamentazione dell'intera materia (v. art. 15, disp. prel. c.c.). Inoltre si deve ribadire, che non tutte le disposizioni della l. n. 241 devono trovare applicazione in ambito locale, ma solo i principi, da essa stabiliti o da esse desumibili, potranno contribuire a determinare l'ambito dell'autonomia comunale e provinciale, e soprattutto le garanzie fissate dalla 241 devono essere assunte come «soglia minima» da arricchirsi e svilupparsi da parte del normatore locale.

locali³. «È da pensare che nei casi in cui le esigenze della specialità siano più forti in quanto maggiormente qualificanti, debbano prevalere le disposizioni della l. n. 142; viceversa, nelle parti che hanno carattere più generale e non identificanti in via immediata l'ordinamento degli enti locali, debba essere applicata la disciplina della l. n. 241»⁴. Come, però, è stato messo in evidenza, ai criteri della *lex specialis* o della *lex posterior* si ricorrerà solo ove non sia possibile giungere ad un componimento sul terreno interpretativo, poiché, anzitutto, va «battuta la strada dell'armonizzazione interpretativa dei disposti delle due leggi fin dove ciò sia consentito dalla loro formulazione».

Emerge con tutta evidenza che si è presentato anche per il normatore locale un compito non facile, trovandosi di fronte a due leggi fondamentali, entrambe di attuazione del dettato costituzionale che tendono a porsi come disciplina dotata di «stabilità», per cui spesso non è stato facile ricostruire l'ambito dei principi legislativi, entro i quali esplicitare la propria autonomia organizzativa.

2. Sull'armonizzazione della l. n. 241 con la l. n. 142

Nell'ambito del capo III, la l. n. 142 detta alcune disposizioni relative al procedimento amministrativo ed al diritto di informazione e di accesso agli atti e rimette allo statuto ed ai regolamenti la relativa disciplina. Già all'art. 4, la legge indica tra i contenuti statutari, la determinazione delle norme relative all'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi, e poi al capo III con gli artt. 6 e 7 specifica ulteriormente l'ambito dell'intervento normativo locale.

Per quanto riguarda il procedimento amministrativo, nonostante la dizione dell'art. 4 e dell'art. 6, i quali parrebbero riferirsi solo al profilo della partecipazione del cittadino al procedimento cui è interessato, in virtù del principio che lo statuto fissa le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed ha quindi una competenza generale, si deve ritenere che esso possa disciplinare tutti i punti principali relativi al procedimento. Sebbene, quindi, le disposizioni già fissate dalla l. n. 142 siano abbastanza scarne, in quanto l'art. 6, c. 2°, si limita a precisare che «nel procedimento relativo all'ado-

³ PASINI, Osservazioni sul diritto di accesso ai documenti amministrativi: la l. 7 agosto 1990, n. 241, in *Dir. e soc.*, 1992, 372.

⁴ *Ivi*, 373.

zione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto», quest'ultimo non deve limitarsi a disciplinare tale punto, ma, può indicare le linee principali relative a tutta la procedura amministrativa. Ovviamente la disciplina più di dettaglio deve trovare la propria sede nei regolamenti.

Più dettagliate sono, invece, le disposizioni relative al diritto di accesso e di informazione contenute nell'art. 7, il quale demanda al regolamento la disciplina specifica onde rendere effettivamente esercitabile il diritto in questione. Nonostante il rinvio al solo regolamento del compito di dettare una disciplina che assicuri il diritto di accesso e di informazione ai cittadini, in virtù sia del disposto del c. 2° dell'art. 4, che pone l'accesso alle informazioni tra i contenuti statutari, che del principio per il quale non esiste tra statuti e regolamenti una vera e propria ripartizione di competenze⁵, si deve ritenere che, anche su questo punto, le norme fondamentali debbano essere già previste in sede di statuto.

Per quanto riguarda il procedimento, non si pongono particolari problemi di coordinamento tra le due leggi in ordine al responsabile del procedimento ed in ordine ai moduli consensuali di azione utilizzabili nella determinazione delle forme collaborative tra Comuni e Province⁶. Problemi di coordinamento potrebbero porsi, invece, relativamente al profilo della par-

⁵ CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995, 158 ss.

⁶ Sul responsabile del procedimento l'art. 7, c. 4°, si limita a precisare che il regolamento locale deve individuare, con norma di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti e tale disposizione si coordina con l'art. 4, l. n. 241 ove dispone che le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione dell'atto finale. La normativa regolamentare può, quindi, individuare l'unità organizzativa competente ed il responsabile «naturale» dei procedimenti che è il «funzionario preposto all'unità amministrativa» (art. 5, l. n. 241), «responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale» (art. 4, l. n. 241), poi il dirigente dell'unità organizzativa assegnerà ai vari dipendenti la responsabilità dei singoli procedimenti (cfr. anche art. 17, d.lg. n. 23/1993). Mancando nella 142 elementi caratterizzanti la figura del responsabile, questi devono essere desunti dalle disposizioni della l. n. 241. Per quanto riguarda le forme collaborative, gli accordi di cui all'art. 15, l. n. 241 diretti a «disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune» trovano i loro corrispondenti nelle «convenzioni» stipulabili tra comuni e province al «fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati» oppure per costituire consorzi rivolti alla «gestione associata di uno o più servizi» (artt. 24 e 25, l. n. 142). La l. n. 142 contempla, inoltre, all'art. 27 gli accordi di programma, i quali sono promossi per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono l'azione integrata di più enti pubblici. Come già rilevato pochi sono gli spazi che competono su questo profilo all'autonomia normativa locale.

tecipazione al procedimento, la l. n. 142 parla di partecipazione dei cittadini interessati all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive, diversamente la l. n. 241 prevede una ben più ampia cerchia di soggetti legittimati a concorrere al procedimento (vedi artt. 7, c. 1° e 9). Come è stato rilevato si può giungere ad un coordinamento tra le due normative, ritenendo che «gli artt. 7 e 9 della l. n. 241 concorrono a precisare quali siano gli "interessati" cui, anche gli statuti debbono assicurare ... il diritto a partecipare al procedimento di formazione degli atti»⁷.

In ordine all'ambito oggettivo della partecipazione vi sono alcune dissonanze, nel senso che le limitazioni fissate dall'art. 13 della l. n. 241 non trovano traccia nella l. n. 142, e mi pare preferibile ritenere che gli statuti ed i regolamenti possano prevedere forme di partecipazione anche in relazione ad alcuni dei tipi di atti di cui all'art. 13. Proprio per questi atti, per i quali la l. n. 241 non ha introdotto elementi di novità rispetto al quadro preesistente, si possono recuperare istituti che il legislatore ha lasciato cadere e che invece erano stati proposti dalla «commissione Nigro». Va, infatti, tenuto presente che in sede di normazione locale, il doversi conformare ai principi della l. n. 241 non significa dover riprodurre pedissequamente le disposizioni legislative, ma, anzi, le forme partecipatorie stabilite dal legislatore centrale devono assumersi come «soglia minima», operando «quindi nella direzione del loro arricchimento e sviluppo».

Anche in ordine al profilo della semplificazione dell'azione amministrativa⁸, compete all'autonomia normativa locale un ruolo significativo, sia in ordine alla determinazione ai sensi dell'art. 2 della l. n. 241 del termine di conclusione di ciascun tipo di procedimento, che in ordine all'individuazione

⁷ MARZANATI, *I rapporti tra la l. n. 142 e la l. n. 241 e la partecipazione al procedimento amministrativo nelle amministrazioni locali*, in *I rapporti tra cittadini e istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1992, 90; v. anche SCIULLO, *Partecipazione, procedimento e accesso negli statuti locali*, in *Le Regioni*, 1991, 424 ss.; PORTOGHESE, *Principio di partecipazione e diritto di accesso alla luce delle l. 8 giugno 1990, n. 142 e 7 agosto 1990, n. 241*, in *Foro amm.*, 1993, 1187-1188.

⁸ Problemi di raccordo si presentano per la disciplina dei pareri obbligatori previsti dall'art. 50, l. n. 142 e dagli artt. 16 e 17, l. n. 241, infatti diversi sono i termini fissati dalle due leggi, diversi sono gli effetti del decorso infruttuoso del termine, nonché delle eccezioni previste al regime dettato. Non pare pertanto possibile un'armonizzazione interpretativa tra queste disposizioni, ma si è ritenuto che, almeno in parte, le disposizioni della l. n. 142 siano state travolte da quelle della l. n. 241, v. SCIULLO, *Sintonie e dissonanze fra le ll. 8 giugno 1990 n. 142 e 7 agosto 1990 n. 241: riflessi sull'autonomia normativa locale*, in *Foro amm.*, 1990, 2219 ss. per il quale non sembra possibile far ricorso al criterio della *lex specialis* e l'unico significato normativo dell'art. 50, l. n. 142 che risulta non travolto, è quello relativo al termine previsto per il rilascio del parere o della valutazione tecnica; analogamente IUDICELLO-SAJA, *Articolo 16*, in *Nuovo procedimento amministrativo*, Roma, Edizioni delle autonomie, 98 ss.

dei procedimenti di cui agli artt. 19 e 20, l. n. 241 (su quest'ultimo punto vedi però *infra*).

Per quel che riguarda il diritto di accesso vi sono alcune dissonanze tra i due testi normativi, sia per quanto riguarda i profili soggettivi dell'accesso, che in ordine alle previsioni in tema di limiti dell'accesso. Secondo la l. n. 142, tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici e la titolarità del diritto spetta ai «cittadini singoli ed associati» (art. 4, c. 2° ed art. 7, c. 4°), mentre per la l. n. 241, essa spetta a «chiunque vi abbia interesse per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante» (art. 22, c. 1°). È stato proposto di risolvere le divergenze tra i due testi normativi nel senso che ai cittadini singoli o associati competerebbe l'accesso, senza necessità di dimostrare una situazione soggettiva legittimante, mentre gli altri soggetti (esempio stranieri, apolidi) dovrebbero dimostrare la titolarità di una situazione differenziata⁹. Come, però, è stato evidenziato, questa ricostruzione comporta una limitazione a livello di enti locali «nei confronti di stranieri ed apolidi che non abbiano una situazione giuridica soggettiva da tutelare. È quindi raccomandabile che, in sede statutaria o anche solo regolamentare, l'accesso sia consentito a tutti, a prescindere sia dalla titolarità di una situazione soggettiva da tutelare, che dalla cittadinanza»¹⁰.

Diversamente si è pronunciato il giudice amministrativo che ha affermato la prevalenza delle disposizioni della l. n. 241¹¹. Occorre peraltro rilevare che se troverà affermazione quell'indirizzo giurisprudenziale che tende a

⁹ Così SCIULLO, *op. ult. cit.*, 2220; PASINI, *op. cit.*, 373.

¹⁰ CAPONI, *Il diritto di accesso*, in *Nuovo procedimento*, cit., 125 ss.; MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, Bologna, Monduzzi, 1993, 1105: ai sensi della l. n. 142 «v'è quindi una legittimazione non limitata ai titolari di posizioni soggettive qualificate, che non è modificata dalla l. proc., atteso il principio per cui quest'ultima costituisce un *minimum* indefettibile di garanzie, sicché eventuali garanzie più intense già assicurate dall'ordinamento non vengono incise».

¹¹ V. TAR Lombardia, sent. 6 novembre 1992, n. 1198, in *TAR*, 1993, 93 ss.: «l'art. 22 ss., l. n. 241/1990 sembrano, pertanto prefigurare effetti abrogativi nei riguardi della parte dell'art. 7, l. n. 142/1990 che reca norme sull'accesso agli atti amministrativi»; vedi poi Cons. Stato, sent. 8 febbraio 1994, n. 78, in *Cons. Stato*, 1994, 175 ss.: per il quale «per esercitare il diritto d'accesso è, comunque, necessario che il richiedente sia fornito in proposito di un interesse qualificato, specifico ed attuale ..., poiché siffatto interesse è esplicitamente richiesto dall'art. 22, l. 7 agosto 1990, n. 241 (che menziona all'uopo la necessità che esista un «interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti») ... D'altro canto l'art. 7, l. 8 giugno 1990, n. 142 ... va correttamente interpretato con riferimento anche alla successiva (di soli due mesi) l. 7 agosto 1990 n. 241», la quale contiene «principi che possono essere agevolmente ritenuti generali e fondamentali e che sono, perciò applicabili e si devono applicare a tutti i tipi di procedimento amministrativo, ivi compresi quelli di pertinenza degli Enti locali».

garantire il diritto di accesso anche in presenza di situazioni che non presuppongono la titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo¹², ritenendo sufficiente un interesse meritevole di tutela, la questione potrà venire a stemperarsi.

In ordine al secondo profilo la l. n. 142 distingue tra atti esclusi dall'accesso per legge ed atti il cui accesso può essere differito, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi, o delle imprese; diversamente la 241 stabilisce, per la tutela della riservatezza, l'esclusione dall'accesso, stabilisce inoltre la possibilità di differimento, per atti la cui conoscenza possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa o degli atti preparatori nel caso della formazione dei provvedimenti di cui all'art. 13. Per quanto riguarda i limiti al diritto di accesso, visto il rinvio che l'art. 7, c. 3° opera nei confronti delle ulteriori fonti legislative, si sono ritenute applicabili le disposizioni della l. n. 241¹³ nel senso che devono essere recepite in sede locale le ipotesi di esclusione previste dall'art. 24, ed i regolamenti degli enti locali (art. 7, c. 3°, l. n. 142) devono escludere dall'accesso determinati atti per la tutela degli interessi espressamente considerati dal c. 2° dell'art. 24 (la sicurezza, la difesa nazionale, ecc.)¹⁴. Deve poi ritenersi che operi, anche a livello locale, la disposizione dell'art. 24 u.c. che permette la facoltà di differire l'accesso ai documenti, sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. Questa forma di limitazione deve, comunque, caratterizzarsi per la brevità di durata.

Anche in questa materia è compito degli atti normativi locali integrare la disciplina legislativa (vedi in particolare art. 7, c. 4°, l. n. 142)¹⁵.

Un ambito significativo si è aperto, poi, in tema di diritto di informazione (l'art. 7 sancisce che deve essere assicurato il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione), rispetto al quale il quadro legislativo denuncia delle carenze¹⁶ ed assai opportuna è stata la

¹² Cfr. CORPACI, *op. cit.*, 190; SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di accesso nella disciplina della l. 7 agosto 1990, n. 241 e il problema della legittimazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 104 e giurisprudenza ivi citata; vedi da ultimo Cons. Stato, Sez. IV, sent. 6 maggio 1996, n. 570 sull'accesso ai documenti da parte di giornalisti.

¹³ SCIULLO, *op. ult. cit.*, 2220 ss.; PASINI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁴ V. CAPONI, *op. ult. cit.*, 131 ss.

¹⁵ GAMBINO, *Diritto di accesso ai documenti amministrativi e regolamenti degli enti locali*, in *Reg. e gov. loc.*, 1995, 1163 ss.; TERESI, *L'accesso agli atti alle strutture e ai servizi degli enti locali*, Palermo, Quattrosoli, 1995.

¹⁶ V. art. 47, l. n. 142 e artt. 12 e 26, l. n. 241. Come è stato osservato «il tema del diritto

scelta di alcuni enti di fissare già in sede statutaria alcuni punti in tema di diritto d'informazione.

Un ultimo punto cui occorre accennare riguarda la necessità di prevedere adeguate forme di pubblicità per determinate categorie di atti. L'art. 47, l. n. 142 stabilisce che tutte le deliberazioni comunali e provinciali siano pubblicate mediante affissione all'albo pretorio nella sede dell'ente, ma tale misura si rivela insufficiente per garantire un'effettiva pubblicità sugli atti degli enti locali. La l. n. 241 rispettivamente agli artt. 12 e 26 stabilisce che nelle forme previste dai singoli ordinamenti debbano essere resi pubblici sia i criteri e le modalità cui le amministrazioni intendono attenersi per l'attribuzione di vantaggi economici sia gli atti interni che dispongono in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse. È senz'altro auspicabile che si disponga su questi profili, onde contribuire a rendere maggiormente «trasparente» l'agire dell'amministrazione.

3. *Sulla questione dell'applicabilità dei regolamenti statali previsti dagli artt. 19, 20 e 24, l. 7 agosto 1990, n. 241 e dall'art. 2 c. 7°, l. 24 dicembre 1993, n. 537 in ambito locale*

L'art. 128 Cost. stabilisce che i principi che regolano le autonomie locali siano fissati in atti legislativi, non è pertanto consentito agli atti secondari statali di incidere in qualsiasi modo nell'ambito qui in questione. Ed ovviamente è da ritenersi superata quell'interpretazione che riconduceva gli atti normativi di Comuni e Province al «potere regolamentare di altre autorità» di cui all'art. 3, c. 2°, disp. prel. c.c. e che comportava un assoggettamento di ta-

di informazione sembra comportare per il «legislatore» locale uno sforzo di progettualità certamente non lieve, ma che la crescita della società civile rende non procrastinabile» (SCIULLO, *op. ult. cit.*, 2223). Nell'ambito dell'ampia questione della circolazione delle informazioni tra amministrazione e cittadini si possono individuare più tipi di informazione (CAMMELLI, *Enti locali e cittadini: ruolo dell'informazione*, in *Reg. e gov. loc.*, 1990, 344 ss.): e certamente il diritto di accesso ne rappresenta una parte essenziale; un ulteriore importante profilo riguarda l'opportunità di divulgare informazioni su «chi», sul «che cosa» e sul «come», cioè informazioni legate alla gestione, onde mettere in grado gli utenti di poter usufruire di tutte quelle utilità che la pubblica amministrazione può offrire ed onde concorrere «a rendere effettivo il diritto di accesso, ovvio essendo che la richiesta di consultare un atto o di acquisire un'informazione presuppone che si abbia notizia delle loro esistenza» (SCIULLO, *op. ult. cit.*, 2222).

li atti ai regolamenti emanati dal Governo¹⁷. Deve quindi ritenersi inammissibile che leggi che disciplinano in materia di ordinamento locale, possano prevedere regolamenti statali ad integrazione della normativa da essi dettata, «dal momento che altrimenti ne verrebbe contraddetta in via preliminare la stessa potestà statutaria»¹⁸. Dai principi costituzionali si evince una riserva normativa a favore delle autonomie locali¹⁹, che sarebbe contraddetta ove si ritenesse esistente uno spazio per i regolamenti statali e si ritenesse che ai rapporti tra queste due fonti fosse applicabile il c. 2° dell'art. 4 disp. prel. c.c.²⁰.

¹⁷ Su questa interpretazione cfr. ROMANO, *I regolamenti comunali*, in *Ammin. it.*, 1962, 379; PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, 255 ss. Ma già diversamente v. GUARINO, *Osservazioni sulla potestà regolamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, 99-100; V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 269, nt. 9.

¹⁸ DE SIERVO, *Statuti e regolamenti, nuove fonti normative di comuni e province*, in *Le Regioni*, 1991, 395; ROMANO TASSONE, *La normazione secondaria*, in *Dir. amm.*, Bologna, Monduzzi, 235; GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, 228 e 230 «deve ritenersi tacitamente abrogato l'art. 4, c. 2°, disp. prel. c.c. nella parte in cui subordina gerarchicamente i regolamenti locali a quelli governativi»; SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994, 179; cfr. PIZZORUSSO, *Autonomie locali e sistema delle fonti*, in *Amministrare*, 1990, 122. Diversamente PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, Maggioli, 1993, 78 per il quale «essendo la potestà statutaria basata sulla legge, che è la fonte idonea a stabilire quale fonte subordinata deve disciplinare una materia, la legge potrebbe abilitare a tal fine un regolamento statale in luogo dello statuto locale. Vero è che, allora, il presupposto per sottrarre agli statuti una parte delle loro competenze è una modificazione legislativa, e non di meno, sarebbe il regolamento di esecuzione a produrre l'effetto abrogativo delle disposizioni con esso contrastanti». L'autore esclude invece che i regolamenti indipendenti possano limitare la potestà statutaria.

¹⁹ GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994, 89 e 167: in ordine al rapporto tra regolamenti locali e governativi «appare evidente che essi vengono a trovarsi in una situazione di separazione di competenza che esclude qualsiasi relazione di tipo gerarchico». Cfr. il pensiero dell'autrice anche in ordine ai regolamenti locali che disciplinano l'esercizio delle funzioni.

²⁰ Assolutamente criticabile è pertanto l'affermazione che si legge in TAR Lombardia, sent. 4 luglio 1992, n. 796 per il quale l'art. 4, c. 1°, l. 8 giugno 1990, n. 142, nel subordinare espressamente il contenuto degli statuti locali ai principi fissati dalla legge ricondurrebbe tali fonti nell'ambito del potere regolamentare esercitato da altre autorità non governative (artt. 3, c. 2°, e 4, c. 2°, disp. prel. c.c.); analoga impostazione si trova anche nella sentenza del TAR Lombardia, sent. 6 novembre 1992, n. 1198. La subordinazione delle fonti locali ai principi fissati nelle leggi della Repubblica non implica nel modo più assoluto una equiparazione di questi atti normativi ai regolamenti «di altre autorità» di cui alle disposizioni preliminari al codice civile e tanto meno una soggezione ai regolamenti emanati dal Governo. Cfr. anche TAR Piemonte, sez. II, sent. 19 novembre 1992, n. 364 il quale se da un lato afferma che lo statuto «per le materie attribuite alla sua competenza, ... viene ordinariamente ad assumere il rango di norma speciale, come tale prevalente sulle altre norme di pari grado, e, dunque, anche sui regolamenti statali», dall'altro rileva che «nei principi fissati con legge» di cui all'art. 4, l. n. 142 rientra-

Un problema di integrazione della legislazione statale ad opera di regolamenti dell'esecutivo si è posto in relazione ad alcune disposizioni della l. 7 agosto 1990, n. 241 la quale, sia in tema di semplificazione dell'azione amministrativa (artt. 19 e 20) che di accesso agli atti (art. 24) rinvia a regolamenti, adottati ai sensi del c. 2° dell'art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400, l'integrazione della disciplina da essa dettata. È sorto il dubbio se questi atti normativi debbano valere solo nei confronti dell'amministrazione statale, o se anche l'amministrazione regionale e locale siano soggette a detti regolamenti. Sulla loro applicabilità in ambito regionale è intervenuta anche la Corte costituzionale con sent. n. 465/1991, emessa in seguito a conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Liguria contro una circolare emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, avente ad oggetto «l. 7 agosto 1990, n. 241. Procedimento amministrativo. Artt. 19 e 20». La Corte costituzionale ha precisato «che i regolamenti governativi in questione quand'anche caratterizzati dalla speciale efficacia propria dei regolamenti c.d. "delegati" – non risultano legittimati a disciplinare, per la naturale distribuzione delle competenze normative tra Stato e Regioni desumibile dall'art. 117 Cost., le materie di spettanza regionale e, conseguentemente, neppure i procedimenti amministrativi attinenti a tali materie. Se è vero, infatti, che il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale di competenza, è anche vero che la disciplina dei vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o fonti regionali, a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni. E questo tanto più ove si consideri la connessione naturale esistente tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione, connessione che conduce ad individuare nella regolamentazione ad opera della Regione dei procedimenti amministrativi di propria spettanza un corollario della competenza regionale, richiamata nell'art. 117 Cost., concernente l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle Regioni».

Per quanto attiene ai Comuni ed alle Province, alcuni commentatori sostengono che i decreti governativi devono ritenersi operanti anche nell'ambito locale²¹; è stato affermato che innovazioni così radicali per il regime del-

no anche «quelle disposizioni contenute in atti normativi statali anche non aventi forza e valore di legge ordinaria, che sono dirette, per il loro contenuto, a garantire un *minimum* essenziale di omogeneità nella struttura e nell'organizzazione degli enti locali sull'intero territorio nazionale, sì da realizzare quel contenuto essenziale di uguaglianza che è richiesto dall'assetto unitario della Repubblica e dal principio del buon andamento della Pubblica amministrazione».

²¹ CALDERONI, *Istituti di partecipazione*, in PAPIANO (a cura di), *L'autonomia locale*, Bologna, Pragma, 1991, 72; MARRAMA, *Gli ordinamenti locali tra uniformismo ed autonomia*, in *Dir. e soc.*, 1991, 291; LENZI, *L. 7 agosto, n. 241. Considerazioni applicative con particolare riguardo agli Enti locali*, in *Ammin. it.*, 1990, n. 11, XII.

le attività private non possono essere previste con gli atti normativi locali²² e che «tali regolamenti governativi concorreranno a formare il quadro entro cui anche gli enti locali debbono mantenersi ... perché essi sono emanati ai sensi dell'art. 17, c. 2°, l. n. 400 e quindi posseggono la particolare forza riconnessa loro dalla legge, che demanda loro la regolamentazione della materia fissando solo le norme generali e ricollega a tale regolamentazione da parte del Governo l'effetto abrogativo delle norme vigenti»²³.

Tale argomentazione non mi pare convincente, in quanto, in primo luogo le esigenze che con i regolamenti di delegificazione «si intendono soddisfare, possono più opportunamente essere soddisfatte in modo articolato nel senso di un'attribuzione di poteri normativi agli enti autonomi»²⁴; in secondo luogo, il fenomeno delle delegificazioni non riguarda solo il rapporto tra legge e regolamenti statali, ma anche tra legge ed atti normativi delle autonomie²⁵, niente ostando al verificarsi di un effetto abrogativo della prima deferito all'emanazione di questi ultimi²⁶.

Ciò che mi pare emerga chiaramente dal dato costituzionale è che non si può, comunque, legittimare l'incidenza nell'ambito locale di fonti statali di livello secondario, quali quelle espresse nei regolamenti governativi di cui agli artt. 19, 20 e 24, l. n. 241 (cfr. sempre sent. n. 465/1991).

Se, infatti, si muove dal rilevare l'attinenza del procedimento all'organizzazione (vedi sentenza della Corte *supra* riportata), dato che ai sensi dell'art. 128 Cost., una volta che le leggi della Repubblica hanno fissato i principi, la disciplina integrativa non può che essere dettata dalle stesse autonomie locali²⁷; per la distribuzione di competenze operata dalla Costituzione, i rego-

²² CHITI, *Prime osservazioni sui criteri di attuazione degli artt. 19 e 20 della l. n. 241/1990*, allegato alla «Relazione del Ministro della funzione pubblica al Parlamento sull'attuazione della l. 7 agosto 1990, n. 241», in *Atti parlamentari*, XXVII, n. 7, 1991, 90-91.

²³ MARZANATI, *I rapporti tra la l. n. 142 e la l. n. 241 e la partecipazione al procedimento amministrativo nelle amministrazioni locali*, in *I rapporti fra cittadini e istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1992, 88-89.

²⁴ CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Giur. cost.*, 1990, 35.

²⁵ V. da ultimo DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, 33 ss.; TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1996.

²⁶ Cfr. CAMMELLI, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Giur. cost.*, 1990, 35.

²⁷ ROTELLI, *Commento dell'art. 128*, in BRANCA-PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1990, 32 «l'autonomia organizzativa si manifesta anche nelle modalità di esercizio delle funzioni. Di conseguenza pure l'esercizio delle funzioni come autonomia organizzativa e quindi come autonomia *tout court* è da porre "nell'ambito dei principi

lamenti statali non possono statuire in materia riguardante gli ordinamenti locali²⁸.

Se, anche, si configura il procedimento come forma della funzione e quindi se ne rileva essenzialmente la connessione con l'attività si deve, comunque, giungere ad analoga conclusione. In ordine alle funzioni attribuite alla competenza dei Comuni e delle Province spetta a questi enti, nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, determinare le modalità di svolgimento delle stesse, come, infatti, accenna anche la Corte costituzionale nella sent. n. 465/1991 la disciplina dei vari procedimenti deve essere affidata all'ente cui spetta la competenza materiale. Se mai potrebbe porsi la questione, se nelle materie di cui all'art. 117 Cost., possa essere previsto un intervento ad opera delle regioni, ma ciò che è senz'altro escluso è un intervento da parte di atti secondari statali²⁹, infatti per il riparto di competenza

fissati da leggi generali della Repubblica" ... Pertanto sarebbe illegittima una fissazione di modalità di esercizio o meglio di principi sulle modalità di esercizio che avvenisse in sede diversa dalle leggi generali della Repubblica di cui all'art. 128. Né potrebbe essere principio di cui all'art. 128 quello che consistesse semplicemente nel rimettere ad altro soggetto dell'ordinamento la fissazione del principio sulla modalità di esercizio». Cfr. anche GROPPI, *op. cit.*, 107.

²⁸ Cfr. CAPONI, *Articoli da 19 a 20. Il silenzio assenso*, in *Nuovo procedimento*, cit., 118 che rileva che i Comuni «hanno il potere di dettare norme procedurali in tutte le materie attribuite alla propria competenza ... Dalla riconosciuta connessione tra la materia del procedimento e quella dell'organizzazione, deriva l'essenziale attribuzione alla potestà normativa comunale della prima, poiché la seconda è stata esplicitamente attribuita ai comuni dalla l. n. 142/1990». Cfr. ROMBOLI, *Artt. 6-7, l. n. 142/90*, in *Ordinamento delle autonomie locali, - Commentario della Costituzione*, fondato da Branca e continuato da Pizzorusso, Bologna, Zanichelli, 1996, 79.

²⁹ La questione della competenza a disciplinare le modalità di svolgimento delle funzioni attribuite ai sensi dell'art. 118, c. 1°, a Comuni e Province si è posta essenzialmente nei confronti della normativa regionale (e non tanto nei confronti dei regolamenti dell'esecutivo). Se è pacifico che nelle materie dell'art. 117 i regolamenti dei Comuni e delle Province devono, in ordine alla disciplina sostanziale degli oggetti attribuiti alla loro competenza, raccordarsi con la legislazione regionale, resta, invece, controverso in dottrina a chi spetti la competenza a disciplinare le modalità di esercizio. Per alcuni autori (POTOTSCHNIG, *Per una nuova legislazione comunale e provinciale*, in *Le Regioni*, 1975, 1082; PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, 228 ss.; SORRENTINO, *Introduzione*, in *Comuni province comunità montane nel d. n. 616*, Consiglio regionale della Liguria, Genova, 1979, 2) la determinazione delle modalità di svolgimento delle funzioni deve essere rimessa alla legge regionale, diversamente per altri (ROTELLI, *op. loc. ult. cit.*; CALDERONI, *Autonomia statutaria e potestà regolamentare*, in *L'autonomia locale*, cit., 32) è di competenza degli enti locali. Questa seconda posizione mi pare senz'altro preferibile, in quanto più rispettosa dell'autonomia comunale e provinciale in ordine allo svolgimento delle funzioni di propria competenza. Diversa è la soluzione nell'ipotesi di funzioni delegate dalle Regioni agli enti locali ex art. 118, c. 3°, in tale ipotesi sussiste un potere delle Regioni di incidere sulle modalità di esercizio di tali funzioni; cfr. già art. 39, l. n. 62/1953 ed ora le disposizioni contenute negli statuti regionali, ed in ordine alle funzioni delegate dallo Stato alle Regioni e da queste subdelegate alle Province ed ai Comuni

fissato dal titolo V Cost. non può ammettersi che i regolamenti dell'esecutivo vengano ad incidere in ambito locale.

Conferma che anche la disciplina dell'attività trova la sua collocazione nell'art. 128 Cost. si rinviene nella stessa l. n. 142, che attribuisce esplicitamente alla competenza di Comuni e Province, nell'ambito s'intende dei principi fissati dalla legge statale, la disciplina del procedimento.

L'art. 128 Cost. fissa, da un lato, una riserva di legge statale³⁰, dall'altro, una distribuzione di competenze tra leggi dello Stato ed atti normativi delle autonomie ed esclude pertanto un qualsiasi ruolo degli atti normativi secondari dello Stato. Il rinvio che la l. n. 142 opera agli artt. 4, c. 2°, 5 e 7, cc. 3° e 4°, a favore degli atti normativi locali, non può ritenersi soppiantato dalle disposizioni della l. n. 241. Vale pertanto anche nei confronti di Comuni e Province l'affermazione della Corte per la quale la disciplina del procedimento deve essere affidata all'ente cui spetta la competenza materiale.

Ritengo, pertanto, che i Comuni e le Province relativamente ai procedimenti di loro competenza che rientrino nelle ipotesi degli artt. 19 e 20 dovrebbero poter disporre le forme di semplificazione previste dalla l. n. 241. Analogamente in materia di accesso, gli statuti ed i regolamenti locali devono disciplinare, nell'ambito delle disposizioni fissate dalla 142 e dalla 241, le modalità di esercizio del diritto e gli eventuali casi di esclusione³¹.

Se in ossequio con questa linea ricostruttiva si erano posti anche i regolamenti governativi emanati in attuazione degli artt. 19, 20 e 24, l. n. 241 (d.p.r. 26 aprile 1992, n. 300 e d.p.r. 27 giugno 1992, n. 352), un diverso orientamento è maturato in sede governativa, ove sono stati approntati, in attuazione degli artt. 19 e 20, degli ulteriori regolamenti che fanno riferimento anche a procedimenti di competenza locale e che pertanto presentano profili di illegittimità. Così il d.p.r. 9 maggio 1994, n. 407 ha ampliato, rispetto al d.p.r. n. 300, l'elenco delle attività sottoposte alla disciplina dell'art. 20, inserendovi molti procedimenti di competenza comunale. A questo proposito non si può non riportare un passo del parere emesso dal Consiglio di Stato³² sullo

v. art. 1, c. 3°, n. 3 lett. b), l. n. 382/1975 e art. 7, c. 2, d.p.r. n. 616/1977. Il diverso regime cui sono sottoposte le funzioni attribuite *ex art.* 118, c. 1°, e quelle delegate *ex art.* 118, c. 3°, potrà essere rivisto in ordine all'attuazione che riceveranno gli artt. 2 e 3, l. n. 142. Cfr. FREGO LUPPI, *L. n. 241 e ordinamenti regionali*, in *L. 7 agosto 1990, n. 241 e ordinamenti regionali*, a cura di PASTORI, Padova, Cedam, 1995, 35 ss.

³⁰ CORSI, *L'autonomia*, cit., 72 ss.

³¹ V. anche CAPONI, *Commento alla sent. C. cost. 13 dicembre 1991, n. 465*, in *Nuovo procedimento*, cit., 315 ss.

³² Cons. Stato, Ad. gen. 28 aprile 1994, n. 137, in *Foro it.*, 1996, III, 329 ss.

schema di questo regolamento in cui si afferma che «la circostanza che la legge sul procedimento amministrativo preveda l'esistenza di un potere normativo del Governo volto a regolare l'esercizio di un potere amministrativo di competenza degli enti locali, appare coerente con i precetti desumibili dall'art. 128 Cost., che affidano alla legislazione statale la definizione del quadro generale delle autonomie locali e la determinazione delle relative funzioni».

Vorrei, innanzitutto, rilevare che la l. n. 241 non intende dare fondamento all'esercizio di una potestà regolamentare governativa in ambito locale, e che, in ogni caso, deve ritenersi prevalente il rinvio che gli artt. 4, c. 2°, 5 e 7, cc. 3° e 4°, operano nei confronti degli atti normativi locali, in quanto attuativi dell'art. 128 Cost.³³ (vedi *supra* par. 1), il quale art. 128 fissa un riparto di competenze tra legislazione statale ed autonomia normativa locale escludendo un intervento da parte di atti secondari del Governo.

Per quanto riguarda il d.p.r. 9 maggio 1994, n. 411 (redatto in attuazione dell'art. 19 così come modificato dall'art. 2, cc. 10° e 11°, l. 24 dicembre 1993, n. 537), se nella tabella allegata, in cui individua le attività escluse dal regime di cui al predetto art. 19, indica tutti procedimenti di competenza statale, al c. 2° dell'art. 1 dispone che la tabella venga integrata semestralmente, anche con riferimento alle amministrazioni locali. Sebbene questa disposizione sia in fondo inutile (non potendo il regolamento costituire alcun vincolo nei confronti di successiva fonte di pari grado), ci mostra chiaramente quale è stato l'atteggiamento prevalso in sede governativa³⁴.

³³ Perplessità suscitano le affermazioni del Consiglio di Stato anche in ordine alla potestà legislativa delle Regioni ordinarie ove si afferma che il fatto che molte delle «materie» cui si riferiscono i procedimenti di competenza locale siano ormai di spettanza legislativa regionale non suscita problemi di illegittimità dello schema di regolamento, in quanto l'art. 29, l. n. 241 prevede che le disposizioni della l. n. 241 «operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quanto esse non avranno legiferato in materia». Il Consiglio di Stato oltre ad offrire un'interpretazione discutibile dell'art. 29, ignora completamente la sent. C. cost. n. 465/1991.

³⁴ Passando a vedere in concreto se e come gli statuti hanno disciplinato questo profilo deve essere immediatamente rilevato che soni pochi quelli che si sono soffermati sull'argomento. Ricordo qui di seguito gli statuti toscani che si sono occupati della questione.

Gli statuti di Siena, San Casciano in Val di Pesa (FI) e Vinci (FI), che dettano sul punto una normativa analoga, riprendono il c. 1° dell'art. 19 e dell'art. 20 ed individuano nel regolamento del Consiglio, l'atto che deve indicare, nell'ambito dei procedimenti di competenza comunale, i casi che possono dar luogo alle ipotesi di semplificazione *de quo*. Lo statuto di Livorno riprende invece solo il disposto dell'art. 20 ed individua nel regolamento locale l'atto cui spetta indicare i casi che possono dar vita al «silenzio assenso». Lo statuto di Montevarchi (AR) che ricorda invece solo l'art. 19, l. n. 241, riporta in parte il disposto legislativo e poi aggiunge che «nelle materie di competenza del Comune, il Consiglio comunale determina con apposito

Problema analogo si è proposto con l'art. 2, c. 7°, l. 24 dicembre 1993, n. 537 che per semplificare determinati procedimenti amministrativi ha disposto che siano emanati regolamenti governativi di delegificazione per ridisciplinare detti procedimenti. Dato che qualche procedimento individuato dalla l. n. 537 è di competenza degli enti territoriali, in queste ipotesi si pone il problema di una compatibilità di tali previsioni con la ripartizione di competenze fissata dalla Costituzione³⁵. Come è stato, infatti, rilevato se «è ragionevole ritenere che le preoccupazioni di ordine costituzionale siano state superate consapevolmente per la volontà di attuare, comunque, una riforma che risultava senza dubbio non rinviabile»³⁶, «questa riforma si regge [...] su un modello di rapporti fra poteri non coerente con quello costituzionale»³⁷. Se sono, quindi, comprensibili le esigenze di semplificazione che sono alla base delle scelte compiute, non può non rilevarsi la poca attenzione prestata alle garanzie costituzionali.

Per queste ipotesi cfr. il d.p.r. 18 aprile 1994, n. 384³⁸ che viene a determinare le modalità di svolgimento di funzioni di competenza non solo co-

regolamento i casi in cui si considera accolta la domanda qualora non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego entro il termine fissato dal regolamento ...».

Gli statuti di Riparbella (PI), Castellina Marittima (PI), Orciano Pisano (PI), Castelnuovo Val di Cecina (PI), Santa Luce (PI), Montescudaio (PI), Guardistallo (PI), Poggio a Caiano (FI), Montespertoli (FI), Volterra (PI), Lorenzana (PI), Fauglia (PI), Porcari (LU), Stazzema (LU), Castelfiorentino (FI), Barberino di Mugello (FI), Radicondoli (SI), Casole d'Elsa (SI), Asciano (SI), Castellina in Chianti (SI), Torrita di Siena (SI) dettano una disposizione del seguente tenore: «salvo i casi espressamente previsti dalla legge e dai regolamenti governativi e comunali, di silenzio assenso o di inizio di attività su denuncia dell'interessato, senza atto di consenso comunque denominato, i procedimenti si concludono con provvedimento espresso ed adeguatamente motivato, emanato dall'organo competente entro il termine previsto per il tipo di procedimento stesso dall'ordinamento». Sebbene si soffermino sull'argomento *de quo* solo per inciso, parrebbero riconoscere, sia pur implicitamente, la possibilità sia per i regolamenti governativi che per quelli comunali di completare le disposizioni legislative.

³⁵ Come è stato rilevato TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 1301-1302 «viene naturale chiedersi se un intervento del genere, attuato solo attraverso la potestà regolamentare, sia compatibile con i principi sull'autonomia locale. Le perplessità diventano maggiori se si considera che la l. n. 142/1990, ricollegandosi ad una ragionevole interpretazione dell'art. 128 Cost., ha definito l'autonomia locale proprio in funzione della riserva alla legge (ad una legge sui principi) del compito di coordinare l'ordinamento statale e gli ordinamenti locali».

³⁶ *Ivi*, 1304.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Il d.p.r. n. 384 semplifica i procedimenti di autorizzazione all'apertura, ampliamento e trasferimento degli esercizi di vendita e di iscrizione nel registro degli esercenti il commercio (REC) e del procedimento, ad essi connesso, di adozione del piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita.

munale ma anche regionale, ed il d.p.r. 22 aprile 1994, n. 425³⁹ che detta disposizioni su attività di competenza comunale. È prevedibile che anche su questa problematica la Corte costituzionale sarà chiamata a fare opera di chiarezza⁴⁰.

4. *Il procedimento amministrativo negli statuti comunali: quadro d'insieme*

Volendo offrire un quadro, sia pur meramente esemplificativo, di come certi istituti sono stati recepiti in sede locale, e senza alcun pretesa di voler fotografare l'esistente, ho preso in esame un campione di statuti di Comuni situati in tutto il territorio nazionale ed ho inoltre tenuto presente, in particolare modo, per il profilo del procedimento amministrativo, gli statuti dei Comuni toscani che per una precedente ricerca ho avuto occasione di studiare; ho infine raccolto alcuni regolamenti di Comuni del Veneto, dell'Emilia Romagna e della Toscana e di alcuni capoluoghi di regione.

Venendo, in concreto, ad esaminare come i Comuni hanno disciplinato il tema del procedimento amministrativo⁴¹, può essere interessante, in primo

³⁹ Il d.p.r. n. 425 disciplina i procedimenti di autorizzazione all'abitabilità, di collaudo statico e di iscrizione al catasto.

⁴⁰ Si può già ricordare un intervento della Corte costituzionale (sent. 1 marzo 1995, n. 69) reso in seguito a conflitto di attribuzioni sollevato dalla Provincia autonoma di Trento in relazione al d.p.r. 18 aprile 1994, n. 390 che introduce norme regolamentari per la semplificazione di procedimenti amministrativi sulle fiere. La Corte dopo aver precisato che l'art. 2, l. n. 537 ha previsto soltanto l'emanazione di regolamenti per l'approvazione delle delibere degli enti fieristici vigilati dal Ministero dell'industria e non poteva, né intendeva toccare le competenze della Provincia autonoma e che pertanto il d.p.r., che ha invece disciplinato procedimenti di competenza delle Regioni e delle Province autonome, è illegittimo per mancanza di valida base legislativa, ribadisce il principio che alle regioni spetta la regolamentazione dei procedimenti amministrativi di propria spettanza. Per un commento alla sentenza, vedi RESCIGNO, *Regolamenti che si autoqualificano di indirizzo e coordinamento e altre questioni in tema di rapporti tra Stato e Regioni nella sent. n. 69/1995*, in *Le Regioni*, 1995, 1125 ss.; TARLI BARBIERI, *Due casi (alquanto problematici) davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, 647 ss. Sul problema del raccordo tra regolamenti dell'esecutivo e fonti regionali vedi anche CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenza di uniformità ed esigenze di efficienza*, in *Giur. cost.*, 1992, 4158 ss.; TRIMARCHI BANFI, *Osservazioni sull'uso dei regolamenti tra ordinamento statale ed ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1992, 588 ss.

⁴¹ Per ulteriori indagini su come questo tema è stato affrontato dagli enti locali cfr. BARRETTA (a cura di), *La cultura democratica degli statuti comunali*, Roma, CRS, 1993; CLEMENTI-PIRAINO (a cura di), *Gli statuti delle città*, Bergamo, CEL, 1992; PEGORARO, *op. cit.*; VANDELLI (a

luogo, cogliere il rilievo che esso ha avuto in sede statutaria. Occorre, innanzitutto, constatare che alcuni Comuni hanno completamente negletto l'argomento rinviando, quindi, ai regolamenti ogni disciplina in proposito. Gli enti che hanno compiuto questa scelta sono, comunque, una minoranza, ad esempio su 287 Comuni toscani solo ventisei non hanno dettato alcuna disposizione in merito. La stragrande maggioranza degli statuti detta almeno qualche disposizione di attuazione della 241.

La maggioranza degli statuti si sofferma sul tema *de quo* nell'ambito del titolo dedicato alla partecipazione popolare, analogamente a quanto ha fatto il legislatore con la l. n. 142, che al capo III ha dettato disposizioni sia in tema di partecipazione «politica» che di procedimento ed accesso. Anche nell'ambito degli statuti che hanno compiuto tale scelta va subito rilevato che varia molto il rilievo attribuito al tema. Ad esempio alcuni comuni vi dedicano cenni abbastanza marginali, riportando soltanto alcuni principi generali già fissati in sede legislativa, e soffermandosi solo sul profilo della partecipazione procedimentale, rinviando in questo modo ai regolamenti ogni disciplina integrativa. Anche molti statuti, che pur dedicano maggior spazio al tema, si soffermano, comunque, solo sul profilo della partecipazione al procedimento: lo stesso inserimento, infatti, di tali disposizioni nella parte dello statuto dedicata alla «partecipazione» denota la volontà di privilegiare detto profilo. Ovviamente su questa scelta vi ha influito la l. n. 142 che ha attribuito, esplicitamente, alla competenza statutaria solo questo aspetto.

Alcuni statuti (ad esempio circa il dieci per cento degli statuti toscani) colgono maggiormente il rilievo delle problematiche relative allo svolgimento dell'azione amministrativa e la diversità (sebbene ovviamente vi siano anche significative connessioni) con le tematiche più propriamente relative alla «partecipazione politica». Generalmente questi statuti dedicano un titolo all'azione amministrativa, nel quale trattano i profili relativi al procedimento. Ricordo lo statuto di Firenze che enuclea il titolo «procedimento amministrativo», quello di Grosseto che nel titolo «accesso ai documenti e tutela dei

cura di), *Gli statuti comunali o provinciali in Emilia Romagna*, in *Reg. e gov. loc.*, 1993, n. 1/2; ROLLA-GROPPI-LUATTI, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1996; CORSI, *Procedimento amministrativo, accesso agli atti, e diritto di informazione*, in CLARICH-D'ALESSIO-PISANESCHI (a cura di), *Gli statuti comunali*, Roma, C.N.R., 1995, 131 ss.; DE SIERVO-DETTORI (a cura di), *Gli statuti degli enti locali della Sardegna*, Cagliari, Formez, 1995; CORSI, *Il procedimento amministrativo negli statuti dei comuni toscani*, in CHITI (a cura di), *Il procedimento, la partecipazione e il Difensore civico negli Statuti Comunali della Toscana*, Firenze, Consiglio Regionale della Toscana, 1996, 9 ss.; ALBANESE, *La partecipazione all'amministrazione locale negli statuti dei comuni della Toscana*, in *Il procedimento, la partecipazione ed il difensore civico negli statuti comunali della Toscana*, cit., 35 ss.

diritti» dedica un capo alla «partecipazione al procedimento amministrativo», quello di Genova che dedica un titolo all'«azione amministrativa»; lo statuto di Pisa nel titolo «accesso, informazione e partecipazione al procedimento amministrativo» dedica, tra l'altro, un capo all'attività amministrativa ed uno alla partecipazione al procedimento amministrativo; lo statuto di Galliano (LU) rubrica un titolo «trasparenza amministrativa». La scelta da essi operata di dedicare un titolo all'azione amministrativa è importante e mostra il rilievo che si è voluto attribuire alle modalità di svolgimento dell'attività dell'amministrazione.

Un numero esiguo di Comuni ha scelto di inserire il tema in questione nell'ambito del titolo relativo anche all'ordinamento degli uffici, valorizzandone in questo modo l'inerenza al profilo organizzativo. Così lo statuto di Roma detta disposizioni relative al procedimento amministrativo nel titolo dedicato all'organizzazione degli uffici; anche lo statuto di Pistoia, all'interno del titolo «uffici e servizi del comune-dirigenza comunale», dedica un capo al «procedimento amministrativo» il quale è peraltro composto da un unico articolo intitolato «responsabilità del procedimento», ove è dettata una normativa alquanto generica.

5. I principi dell'attività amministrativa

Un ulteriore aspetto di carattere generale su cui soffermarsi, riguarda l'attenzione che è stata dedicata dagli statuti nelle enunciazioni dei principi fondamentali al tema dell'azione amministrativa.

Moltissimi comuni aprono i loro statuti con un titolo dedicato ai «principi generali», nel quale indicano gli obiettivi fondamentali che l'ente intende perseguire; alcuni di questi Comuni dettano proprio in questi primi articoli alcuni criteri a cui l'attività dell'ente deve improntarsi, dimostrando così di cogliere la rilevanza per la vita locale del modo di agire dell'amministrazione⁴².

Ad esempio lo statuto di Spoleto (PG) così dispone: «l'organizzazione e l'attività del Comune si ispirano ai principi di efficienza, di efficacia, di trasparenza, di informazione e di partecipazione nel rispetto della pari dignità fra i cittadini»⁴³. Lo statuto di Grosseto si impegna a improntare «ogni pro-

⁴² V. CORSI, *I «principi generali»*, in *Gli statuti comunali*, cit., 67 ss. e CORSI, *Il procedimento amministrativo negli statuti dei comuni toscani*, cit., 17 ss.

⁴³ Analoga disposizione è dettata dall'art. 7, Statuto di Modena.

pria attività a criteri di imparzialità, trasparenza, pubblicità, programmazione e efficienza». Analogamente lo statuto di Firenze all'art. 3 rubricato «organizzazione e informazione» pone i principi di responsabilità ed efficacia, trasparenza e moralità quali parametri per l'esercizio delle funzioni e per la disciplina dell'organizzazione. Anche altri statuti dedicano tra i principi generali, un articolo ai criteri cui deve essere informata l'attività amministrativa individuandoli nella partecipazione democratica, nell'imparzialità e nella trasparenza delle decisioni e degli atti, nella semplificazione delle procedure e nel decentramento – così lo statuto di Broni (PV) –; lo statuto di Casalecchio di Reno (BO), nell'ambito del titolo sui «principi fondamentali e programmatici», dedica un articolo al «metodo dell'azione» nel quale indica i canoni fondamentali cui deve ispirarsi l'agire dell'amministrazione⁴⁴.

Parecchi statuti pongono poi tra i principi fondamentali la garanzia di un'adeguata informazione sull'attività svolta (esempio Bologna, Firenze) ed esplicitano che essa è indispensabile per garantire un'effettiva partecipazione politica ed amministrativa alla vita dell'ente. Essi colgono inoltre la duplicità di oggetto nella previsione legislativa del c.d. «diritto di accesso», riferibile tanto agli «atti dell'amministrazione», quanto alle «informazioni di cui è in possesso l'amministrazione»⁴⁵. Ricordo ad esempio lo statuto di Putignano (BA) che mira a garantire «un'adeguata informazione al fine di avviare e mantenere un dialogo proficuo tra gli stessi cittadini e le istituzioni. L'amministrazione, pertanto, si cura non solo di informare i cittadini sulle decisioni assunte, ma di fornire alla collettività idonei strumenti di divulga-

⁴⁴ Riporto il disposto dell'art. 4, statuto di Casalecchio: «il Comune, nel realizzare le proprie finalità, adegua l'azione politico-amministrativa ai principi della partecipazione democratica, dell'imparzialità e della trasparenza, ponendo come centralità dell'azione la dignità della persona. Assume gli strumenti della programmazione e della verifica dei risultati quale metodo per realizzare i massimi benefici per la propria comunità. Attua il principio della distinzione fra poteri d'indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo del comune e quelli della gestione amministrativa attribuita ai dirigenti. Impronta l'organizzazione di uffici e servizi a criteri di economicità di gestione, di responsabilità, di efficacia, e di efficienza e di soddisfazione dei bisogni della comunità. Esercita la propria funzione con forme di gestione differenziata in relazione alla natura dell'attività e dei servizi prestati. Stabilisce le forme di gestione in relazione alla loro idoneità al perseguimento degli obiettivi posti. Garantisce il contraddittorio dei soggetti direttamente interessati alla formazione dei provvedimenti amministrativi. Si avvale, per l'esame contestuale dei vari interessi pubblici, coinvolti in un procedimento amministrativo, degli strumenti previsti dalla Legge e dallo Statuto».

⁴⁵ Cfr. BARRERA, *op. cit.*, 44 dove rileva che «i tratti comuni alle disposizioni statutarie prese in esame sono dunque: a) la sottolineatura del rapporto esistente tra accesso alle informazioni ed effettiva partecipazione alla vita politica ed amministrativa; b) l'impegno dell'ente locale per una politica attiva dell'informazione; c) l'emergere del concetto di "congruità" o "adeguatezza" dell'informazione istituzionale».

zione, al fine di garantire una maggiore intellegibilità delle procedure amministrative adottate». Qualche statuto pone, già, in questa parte iniziale dello statuto le disposizioni che istituiscono uffici per le informazioni ai cittadini; cito a mero titolo esemplificativo lo statuto di San Lorenzo Nuovo (VT) che pone, tra i principi fondamentali, la norma che istituisce lo «sportello della utenza» con il compito di fornire un servizio di informazione e consulenza, in relazione a procedimenti che coinvolgono interessi di cittadini ed associazioni, per consentire l'accesso alle strutture degli enti pubblici, utilizzando per la conoscenza dei problemi documentazioni e risorse umane a disposizione dell'ente. Come già accennato moltissimi statuti, in questa prima parte, disciplinano l'albo pretorio, ma qualche statuto prevede anche l'istituzione di bollettini, notiziari ecc.

Un ultimo punto cui vorrei accennare riguarda quelle disposizioni tese a garantire trasparenza e correttezza nella vita amministrativa dell'ente (le quali più spesso trovano collocazione nella parte dedicata al procedimento). Cito ad esempio una norma dello statuto milanese per la quale «l'appartenenza a partiti, a sindacati, o qualsiasi associazione o gruppo non costituisce in alcun caso condizione né motivo di privilegio o di discriminazione, ai fini del godimento dei diritti e della fruizione dei servizi e delle prestazioni resi dall'amministrazione comunale, in qualsiasi forma, diretta o indiretta». Ricordo infine lo statuto di Torino che pone, in questa prima parte, le disposizioni in materia di nomine dei rappresentanti del comune presso società, enti, aziende ed istituzioni.

6. *La partecipazione al procedimento: i soggetti legittimati*

Passando a vedere più specificatamente come le fonti normative locali hanno integrato le disposizioni della 241 in tema di procedimento amministrativo occorre ricordare (vedi *supra* par. 2) che per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento, le disposizioni della l. n. 142 devono essere integrate con quelle della 241 e che pertanto anche in sede locale la partecipazione procedimentale non può essere limitata ai destinatari degli atti ⁴⁶.

⁴⁶ Sotto questo profilo non molto chiaro è il regolamento di Fiesole (FI) che prevede la comunicazione dell'avvio del procedimento solo ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti ed a quelli che per legge devono intervenire nel procedimento.

Meritano di essere riportati quei comuni che hanno inteso estendere la possibilità di partecipazione procedimentale: ad esempio lo statuto di Milano afferma che «ai procedimenti hanno diritto di partecipare tutti i soggetti comunque interessati dal provvedimento finale o dai suoi effetti», oppure quello di Firenze dispone che «chiunque vi abbia interesse anche di mero fatto, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, possono presentare, proposte, anche di modifica di atti in corso di definizione, ottenendo valutazione con risposta motivata, ove pertinente all'oggetto del procedimento»; queste espressioni paiono voler ampliare la possibilità di intervento nel procedimento anche oltre lo stesso disposto della l. n. 241.

In ordine al profilo della comunicazione dell'avvio del procedimento, riporto a titolo esemplificativo il regolamento di Bagno a Ripoli il quale specifica che questa deve essere effettuata entro 10 gg. dall'avvio del procedimento; e che è fatta successivamente qualora i soggetti destinatari siano stati individuati nel corso del procedimento, o quando debba essere assicurata, nella fase iniziale, la riservatezza⁴⁷ ed in tutti i casi nei quali non si sia potuto procedere nel termine dei 10 gg., in quest'ultimo caso nella comunicazione deve essere dato atto del ritardo della medesima e delle relative motivazioni. Specifica inoltre che la comunicazione dell'avvio del procedimento non è effettuata per i procedimenti che iniziano ad istanza di parte quando il termine fissato per il medesimo è pari o inferiore a 30 gg. Sebbene la legge non ponga alcuna eccezione all'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento quando esso sia ad istanza di parte, vi è una serie di sentenze che esclude tale obbligo nei confronti dei soggetti che abbiano attivato il procedimento. Questo orientamento lascia qualche perplessità in quanto «la comunicazione non si esaurisce nella notizia dell'avvio del procedimento, ma ha anche la funzione di rendere noto l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti»⁴⁸. In ordine a questo profilo interessante è il disposto dell'art. 7, c. 3° del regolamento del Comune di Castenaso (BO): «nei procedimenti ad istanza di parte la comunicazione ... è di norma contestuale alla presentazione della domanda o dell'istanza. Qualora non sia individuabile immediatamente il nome del responsabile del procedimento, ove questo non coincida con il capo settore, deve essere comunicato all'interessato in quale modo ed in quale tempo possa essere messo a conoscenza del nominativo del responsabile del procedimento».

⁴⁷ Questo è un limite che non è specificato nella 241, ma che è stato individuato in via logica onde non vanificare nei suoi risultati pratici gli effetti di certi tipi di procedimenti (esempio ispezioni).

⁴⁸ CORPACI, *La comunicazione dell'avvio del procedimento alla luce dei primi riscontri giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1994, 315.

6.1. *Ampliamento delle garanzie previste dalla l. n. 241*

Degni di nota sono quegli atti normativi locali che prevedono istituti non disciplinati dalla l. n. 241, al fine di ampliare le possibilità di partecipazione del privato all'attività dell'amministrazione.

Ad esempio alcuni Comuni prevedono la possibilità per il privato di presenziare ad eventuali accertamenti tecnici o la possibilità di un contraddittorio orale. Ricordo lo statuto di Firenze che dispone che «le attività ispettive e di controllo da parte dell'amministrazione comunale per l'esercizio di attività private soggette all'autorizzazione pubblica devono avvenire alla presenza dell'interessato o suoi incaricati, salvo i casi di impossibilità oggettiva». Il regolamento del Comune di Fiesole (FI) prevede la possibilità per il privato di assistere a sopralluoghi, ed ispezioni personalmente o mediante un proprio rappresentante, così anche i regolamenti di Modena e di Castenaso (BO). Il regolamento di Vergato (BO) dispone che nei procedimenti ove siano previsti sopralluoghi od ispezioni la comunicazione agli interessati sulla data di effettuazione di predetti accertamenti deve pervenire all'interessato con almeno quarantotto ore di anticipo, fatto salvo i casi di straordinaria urgenza di cui deve essere data motivazione. Anche lo statuto di Milano dispone che i soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento possono partecipare agli eventuali accertamenti tecnici e possono essere uditi dal responsabile del procedimento. Lo statuto di Cascina (PI) dispone che i soggetti che hanno diritto di partecipare al procedimento possono, qualora ne facciano richiesta, essere sentiti informalmente dagli organi competenti; analogamente anche altri statuti (esempio Cagliari e Pordenone) dispongono che i soggetti che possono intervenire nel procedimento hanno diritto di essere ascoltati dal responsabile del procedimento⁴⁹ e così anche il regolamento del Comune di Fiesole. Con queste disposizioni si offre la possibilità ai privati di essere sentiti oralmente e si supera il principio per il quale l'apporto del privato può avvenire solo per iscritto.

Lo statuto di Firenze per atti di particolare rilievo, da individuarsi ad opera del regolamento tra alcune categorie di atti⁵⁰, pone come obbligo procedurale l'istruzione pubblica⁵¹. Anche lo statuto di Milano prevede che l'ado-

⁴⁹ Anche i comuni che si sono appoggiati allo schema di statuto proposto dall'Anci prevedono la possibilità di un contraddittorio orale.

⁵⁰ Si tratta di atti di pianificazione e destinazione urbanistica, piani settore, atti di pianificazione ed autorizzazione all'esercizio del commercio, gli atti per la realizzazione di opere pubbliche, gli atti di istituzione e regolamentazione dei servizi pubblici locali.

⁵¹ Questo istituto era previsto nel testo Nigro per alcuni tipi di procedimenti (esempio quel-

zione di determinati atti (piani territoriali, strumenti urbanistici generali e provvedimenti relativi ad opere pubbliche che incidono in modo rilevante sull'economia e l'assetto del territorio) debba essere preceduta da udienza pubblica. Analogamente lo statuto di Bologna prevede che nei procedimenti concernenti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, alla quale possono partecipare, per il tramite di un esperto, oltre alla giunta e ai gruppi consiliari, associazioni, comitati, gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Lo statuto di Latina dispone che l'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di provvedimenti a contenuto generale che incidano in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio debba essere preceduta da istruttoria pubblica. Lo statuto di Monselice (PD) prescrive che il Comune deve favorire la partecipazione delle associazioni e dei comitati di quartiere alla formazione di provvedimenti amministrativi di programmazione e di carattere generale o settoriale; inoltre prevede che l'amministrazione convochi un'assemblea pubblica delle associazioni per sentirle preventivamente all'approvazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo del Comune, nonché preventivamente all'adozione degli atti di pianificazione urbanistica, economica e sociale, di competenza dell'amministrazione comunale. Gli statuti, che sono stati ricordati, hanno ripreso istituti che erano stati proposti dalla Commissione Nigro, ma che il legislatore della 241 ha lasciato cadere.

6.2. *Gli accordi ex art. 11, l. n. 241*

Un buon numero di enti locali espressamente prevede, in linea col disposto dell'art. 11, l. n. 241, la possibilità per la pubblica amministrazione di stipulare accordi con gli interessati; molti di questi si limitano a riscrivere il disposto dell'art. 11 (esempio Ancona). Su questo profilo vorrei invece ricordare che qualche comune non si limita a prevedere tale possibilità, ma detta disposizioni più specifiche inerenti alle modalità ed ai limiti per giungere alla stipulazione di detti accordi (cfr. Milano), oppure dispone che la stipulazione di accordi ad integrazione o in sostituzione di un provvedimento dell'amministrazione deve essere preceduta dalla audizione degli interes-

li di pianificazione, di localizzazione di grandi opere pubbliche) e si sarebbe svolto attraverso riunioni indette dall'amministrazione procedente e aperte a i promotori dell'iniziativa, le pubbliche amministrazioni e le organizzazioni sociali e di categoria interessate, nonché a tutti coloro che vi abbiano interesse.

sati (esempio Genova); od infine è previsto che in tutti i casi in cui possa esservi una pluralità di soggetti privati interessati alla stipulazione di accordi, prima della loro stipulazione l'organo competente promuove e svolge un'istruttoria comparativa (cfr. Pavia).

7. *L'obbligo di provvedere espressamente*

L'art. 2, l. n. 241, dopo aver sancito l'obbligo di conclusione di un procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso, stabilisce che «le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già direttamente disposto per legge o per regolamento, il termine entro cui esso deve concludersi». Ne consegue che per i procedimenti di competenza comunale spetterà ad atti normativi locali fissare tali termini⁵². La legge, dopo aver demandato alle pubbliche amministrazioni il compito di fissare i termini per la conclusione dei vari procedimenti, stabilisce che qualora queste non vi provvedano, esso è di 30 giorni.

Alcuni enti locali, già in sede statutaria, per i procedimenti di competenza comunale, hanno fissato, per le ipotesi in cui manchi l'esplicita previsione di un termine, un periodo diverso dai 30 giorni. Se è vero che gli enti locali non devono necessariamente adeguarsi al suddetto termine legislativo, mi paiono però criticabili, e forse anche illegittime, quelle disposizioni statutarie che indicano un termine eccessivamente lungo (ad esempio nello statuto di Pisa si legge che «in assenza di esplicita previsione, il termine è di centoventi giorni»). Ricorrere a termini così lunghi è senz'altro contrario alla *ratio* delle disposizioni legislative, che mirano a contingentare i tempi entro i quali la pubblica amministrazione deve agire.

Rari sono i comuni che già in sede statutaria determinano per i vari procedimenti i termini entro i quali l'amministrazione deve concluderli⁵³; così

⁵² Cfr. CAPONI, *L'obbligo di provvedere espressamente*, in *Nuovo procedimento*, cit., 43 ss. per la quale anche quando i termini dei procedimenti siano già disposti per legge o regolamento ma si riferiscano a competenze esclusivamente locali, l'ente può modificare tali termini con proprio atto di natura regolamentare.

⁵³ Vorrei accennare brevemente ad una disposizione contenuta nello schema proposto dall'ANCI e ripresa quindi da molti piccoli comuni, secondo cui «gli aventi diritto entro 30 giorni dalla comunicazione ... possono presentare istanze, memorie scritte, proposte e documenti pertinenti all'oggetto del procedimento. Il responsabile dell'istruttoria, entro 20 giorni dalla ricezione delle richieste [suddette] deve pronunciarsi sull'accoglimento o meno e rimettere le sue conclusioni all'organo comunale competente all'emanazione del provvedimento finale». Il ter-

ad esempio lo statuto di Rio nell'Elba (LI) nel quale è riportata una lunga lista di procedimenti di competenza del Comune con l'indicazione del termine di conclusione; questo statuto ribadisce, inoltre, che per le ipotesi non specificatamente previste vale il termine di giorni trenta dalla data dell'inizio d'ufficio del procedimento medesimo e dal ricevimento della istanza.

Sede più naturale per la fissazione dei termini di ciascun procedimento è invece quella regolamentare, ricordo a titolo esemplificativo il regolamento di Bagno a Ripoli (FI) ove si specifica che il termine per la conclusione del procedimento decorre: 1) dalla data del protocollo dell'istanza se attivato a seguito d'iniziativa di parte; 2) dalla data di adozione dell'atto propulsivo per i procedimenti d'ufficio. Si prevede poi la possibilità di differimento di 15 giorni dei termini per l'adozione dell'atto finale del procedimento ove questi cadano nel periodo dal 21 dicembre al 10 gennaio e dal 16 luglio al 15 settembre. È allegato l'elenco dei procedimenti di competenza comunale, dell'unità organizzativa responsabile, dell'organo competente all'adozione dell'atto finale ed ovviamente dei termini. Il regolamento del Comune di Fiesole (FI) prevede che il termine decorra nei procedimenti ad iniziativa di parte dalla data di presentazione dell'istanza e per i procedimenti d'ufficio dalla data in cui si è avuto notizia del fatto o dell'atto dal quale sorge l'obbligo a provvedere. Analoga disposizione è dettata da molti regolamenti comunali. Il regolamento di Pistoia rinvia ad ulteriori regolamenti la fissazione dei termini per l'emanazione del provvedimento finale, salvo specificare che «la richiesta di presentazione di materiale istruttorio da parte dell'Amministrazione, sospende i termini» e che «nei procedimenti di iniziativa di parte, il termine comincerà a decorrere dal momento in cui la domanda presentata all'Amministrazione sarà comunque completa di tutta la documentazione richiesta dalla normativa in materia». Diversi regolamenti specificano inoltre che i termini fissati per la conclusione del procedimento non tengono conto dei tempi necessari per l'eventuale fase di controllo.

Volendo infine fare qualche breve cenno sul problema del «silenzio-rifiuto», ricordo che si sofferma su questo profilo lo statuto di Montevarchi (AR), il quale dispone che fuori dei casi di inizio di attività su mera denuncia, «il provvedimento si intende rifiutato se l'amministrazione non provvede entro il termine di trenta giorni dalla diffida a provvedere, inoltrata dall'interessato

mine di trenta giorni è senz'altro eccessivamente lungo (almeno per la maggior parte dei procedimenti), inoltre il termine per presentare memorie, documenti, ecc. potrà variare in relazione alla complessità del procedimento, per cui non è possibile fissarlo in modo uniforme; si può pensare inoltre a procedimenti che si concludono anche in un termine più breve dei trenta giorni. Analogamente per il termine di venti giorni esso non può essere fissato *una tantum* per tutti i tipi di procedimenti di competenza comunale.

mediante atto notificato al Comune nelle forme stabilite per le notifiche degli atti giudiziari». Anche nello statuto di Arcidosso (GR) è dettata a questo proposito una disposizione del seguente tenore: «ove sia scaduto il termine per provvedere su una istanza di parte ed il silenzio dell'Amministrazione sia equiparato a diniego del provvedimento richiesto, a cura del responsabile del provvedimento è comunicata all'interessato una dichiarazione di avvenuta formazione del silenzio rifiuto con precise informazioni sui rimedi amministrativi e giurisdizionali esperibili». A seguito della approvazione della 241, la questione della formazione del silenzio-rifiuto ha dato luogo a parecchi contrasti, nel senso che alcuni lo considerano già formato in maniera automatica per effetto della scadenza del termine; alcuni ritengono invece che sia rimasta inalterata la precedente disciplina; infine altri ritengono che il termine per provvedere vada a sostituire i 60 giorni che l'art. 25, t.u. del 1957 prevede debbano trascorrere prima che l'interessato possa emanare la diffida⁵⁴. Non è questa la sede per approfondire la questione, ma certamente essa va oltre le competenze normative locali, essendo questione da risolversi in modo uniforme, non potendosi condizionare le modalità della tutela giurisdizionale alle varie disposizioni che possono essere contenute nei diversi statuti locali.

8. *Il responsabile del procedimento*

In ordine alla figura del responsabile del procedimento, la maggior parte degli statuti non si sofferma su questo profilo lasciando così ogni ulteriore disciplina ai regolamenti.

Se mai qualche statuto si è soffermato sulla questione della individuazione del responsabile del procedimento; in ordine alla determinazione dell'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, secondo l'art. 4, l. n. 241 questa «deve essere effettuata in via preventiva e astratta, cioè per tipi di procedimento. In questo senso tale individuazione si differenzia da quella del responsabile del procedimento (vedi art. 5, l. n. 241), che deve invece essere effettuata volta per volta dal dirigente di ciascuna unità organizzativa»⁵⁵. Per

⁵⁴ Sul punto v. CAPONI, *op. ult. cit.*, 45 ss.; CASTIELLO, *La l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e le sue disposizioni di principio*, Roma, Bentham, 1993, 126 ss.; CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1994, 458; CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995, 145 ss.

⁵⁵ CAPONI, *Il responsabile del procedimento*, in *Nuovo procedimento*, cit., 55; CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 420 ss.

quanto riguarda l'atto attraverso cui, per i Comuni e le Province, deve avvenire l'individuazione delle unità organizzative, l'art. 7, l. n. 142 stabilisce che è il regolamento ad individuare «con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti»⁵⁶. Si deve comunque tener presente che «la normativa regolamentare potrà individuare solamente l'unità organizzativa competente, ed il responsabile "naturale" dei procedimenti, che è il "funzionario preposto all'unità amministrativa" (art. 5) "responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale" (art. 4)»⁵⁷; poi il dirigente dell'unità organizzativa assegnerà ai vari dipendenti la responsabilità dei singoli procedimenti⁵⁸.

Alcuni statuti affermano genericamente che il Comune è tenuto a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di sua competenza, l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedurale (così Galliciano (LU), Collesalveti (LI) e Rio nell'Elba (LI)); altri indicano esplicitamente il regolamento quale atto attraverso cui individuare il responsabile del procedimento, così Siena («i responsabili dei procedimenti sono individuati con le norme di organizzazione di uffici»), Montelupo Fiorentino (FI) (gli uffici ed i responsabili di ciascun procedimento sono individuati con regolamento)⁵⁹.

⁵⁶ CORSO-TERESI, *op. cit.*, 81; CANAVESIO, *Il responsabile del procedimento*, in *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1992, 36; ALBANESE, *op. cit.*, 99: «quanto alle modalità di determinazione dell'unità organizzativa responsabile, si ritiene che occorra una formale deliberazione dell'organo dell'ente competente in materia di ordinamento degli uffici ... In questa direzione dispone del resto anche il c. 4° dell'art. 7, l. n. 142 che affida al regolamento [tale] compito ...».

⁵⁷ CAPONI, *op. loc. ult. cit.*

⁵⁸ CORSO-TERESI, *op. loc. ult. cit.*: «il dirigente dell'unità organizzativa assegna a sé e ad altro dipendente ad essa addetto la responsabilità inerente al *singolo procedimento*: sino a quando non abbia provveduto all'assegnazione è il dirigente che deve ritenersi responsabile del procedimento»; CANAVESIO, *op. cit.*, 40. Sulla questione della individuazione del responsabile del procedimento si sofferma anche il d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29 (confermato sul punto dal d.lg. 23 dicembre 1993, n. 546) che all'art. 17 indica tra i compiti del dirigente «l'individuazione, in base alla l. 7 agosto 1990, n. 241, dei responsabili dei procedimenti che fanno capo all'ufficio e la verifica, anche su richiesta di terzi interessati, del rispetto dei termini e degli altri adempimenti». Tale disposizione si riconnette all'art. 5, l. n. 241 nel senso che ribadisce fra i compiti dei dirigenti quello di assegnazione della responsabilità dei vari procedimenti ai singoli dipendenti.

⁵⁹ Non molto chiara è su questo profilo la disposizione che si legge negli statuti che si sono ispirati allo schema proposto dall'ANCI secondo cui «il regolamento stabilisce ... i dipendenti responsabili dei relativi procedimenti ovvero dei meccanismi di individuazione del responsabile del procedimento».

Alcuni statuti individuano nella Giunta l'organo comunale competente a determinare l'unità organizzativa dell'istruttoria *ex art.* 4, l. n. 241. Così lo statuto di Serravalle Pistoiese (PT) detta una disposizione del seguente tenore: «la giunta comunale individua l'unità organizzativa responsabile di ciascun tipo di procedimento, indicandone il relativo responsabile»⁶⁰.

Questi statuti presentano problemi di conformità con il disposto dell'art. 7, l. n. 142, che come si è visto, attribuisce al regolamento il compito di individuare i responsabili dei procedimenti o più esattamente di individuare le unità organizzative responsabili dell'istruttoria; presentano inoltre problemi di conformità col disposto dell'art. 32, c. 2°, lett. a), l. n. 142 che attribuisce al consiglio la competenza sui regolamenti e sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Analoghi problemi si presentano per quegli statuti – ad esempio Castagneto Carducci (LI) – che affidano al Segretario comunale il compito di determinare, l'unità organizzativa dipendente responsabile di ciascun tipo di procedimento, il relativo responsabile e gli eventuali sostituti, nonché il soggetto competente all'adozione del provvedimento finale.

Passando a vedere la disciplina contenuta nei regolamenti, ho potuto osservare che la maggior parte delle disposizioni sono per lo più ripetitive di quelle dettate dalla l. n. 241, per cui non vale la pena riportarle; ricordo solo qualche regolamento che si è soffermato sull'ipotesi in cui un procedimento coinvolga più uffici o servizi. A questo proposito il regolamento di Vergato (BO) precisa: «quando un procedimento è gestito in sequenza successiva da due o più servizi o uffici, il responsabile della fase iniziale è, salvo diversa disposizione, responsabile dell'intero procedimento, e provvede alle comunicazioni agli interessati informandoli anche delle strutture che intervengono successivamente nel procedimento. Il responsabile del procedimento per le fasi dello stesso che non rientrano nella sua diretta competenza, ha il dovere di seguirne l'andamento presso gli uffici e i servizi competenti, dando impulso all'azione amministrativa». Anche il regolamento di Zola Predosa (BO) si sofferma sulla questione disponendo che «tutte le operazioni preparatorie all'emanazione del provvedimento finale, anche se di competenza di settori

⁶⁰ Questi statuti prevedono che la Giunta comunale determini definitivamente in base alle proposte del Segretario comunale, l'unità organizzativa dipendente responsabile di ciascun tipo di procedimento, relativo ad atti amministrativi di competenza comunale. Con lo stesso atto deliberativo deve essere precisato il responsabile di ciascuna unità organizzativa e il dipendente, alla stessa addetto, preposto a sostituirlo in caso di sua assenza o impedimento. Nello stesso atto deve poi essere stabilito il soggetto competente ad emettere, per ciascun tipo di procedimento amministrativo, il provvedimento finale. Analogamente gli statuti di Castelfiorentino (FI), Volterra (PI) e Montevarchi (AR).

diversi, devono essere comunque ricondotte alla responsabilità dell'unità operativa cui spetta la formulazione della proposta o l'emanazione del provvedimento stesso». Il regolamento di Bologna precisa che la funzione di responsabile del procedimento può essere assegnata ad un solo dipendente.

9. La semplificazione dell'azione amministrativa

Una delle linee ispiratrici della l. n. 241 mira a giungere ad una semplificazione dell'azione amministrativa ed a realizzare quei principi di economicità ed efficacia che l'art. 1 della legge indica come primari. A tal fine sono individuati, soprattutto nel capo IV della legge, alcuni istituti che tendono ad accelerare i tempi di decisione e ad eliminare sovrapposizioni e sprechi di risorse.

La maggior parte dei Comuni non ha disciplinato in sede statutaria tali profili, non manca, comunque, qualche statuto che ha dettato delle disposizioni su cui vale la pena soffermarsi.

Innanzitutto vorrei ricordare che qualche statuto in attuazione del c. 2° dell'art. 1, l. n. 241 detta una disposizione del seguente tenore: «ove non espressamente previsto dalle norme che disciplinano il procedimento, pareri, autorizzazioni, nulla-osta ed atti comunque denominati, non possono essere acquisiti se non con adeguata motivazione».

Più frequentemente questo profilo del procedimento è disciplinato in sede regolamentare, ricordo il regolamento di Fiesole (FI) che detta la seguente disposizione: «per ciascun procedimento amministrativo devono essere previsti soltanto gli adempimenti necessari per l'istruttoria e per l'emissione del provvedimento. Nella istruttoria non possono essere aggiunti od istituiti adempimenti ulteriori rispetto a quelli tipici previsti dalla normativa dei singoli procedimenti. Il procedimento non può essere aggravato se non per straordinarie esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria, da accertarsi con atto motivato del responsabile del procedimento o, in mancanza dal segretario generale». Dispone inoltre che per il rilascio di certificazioni ed attestazioni ecc. deve essere immediato, a meno che detto rilascio comporti ricerche ed adempimenti, nel qual caso deve aver luogo nel termine massimo di 10 giorni dalla richiesta.

Il regolamento di Bagno a Ripoli (FI) dispone che gli interessati in sostituzione delle certificazioni rilasciate dall'autorità competente possono produrre dichiarazioni sostitutive autenticate nelle forme di legge ed in ogni ufficio in cui si ricevano richieste dai cittadini vi deve essere almeno un incaricato alla autenticazione delle sottoscrizioni.

In ordine al profilo dell'acquisizione di pareri e valutazioni, per il quale si presentano anche problemi di raccordo tra la l. n. 142 e la l. n. 241 (vedi *supra* par. 2, nt. 8), il regolamento di Bologna prevede che, qualora siano richiesti pareri obbligatori o valutazioni tecniche, ai tempi stabiliti per la conclusione dei procedimenti si sommano quelli previsti per l'acquisizione di detti atti; analogamente il regolamento di Vergato (BO) dopo aver richiamato la disciplina degli artt. 16 e 17, l. n. 241 dispone che il termine fissato per la conclusione del procedimento resta sospeso per il tempo necessario all'acquisizione del parere o della valutazione tecnica se questi provengano da organi od enti esterni al comune.

10. *Il diritto d'accesso*

Occorre adesso passare a vedere come gli enti locali hanno disciplinato in concreto la materia dell'accesso agli atti.

Innanzitutto, per quel che riguarda la titolarità del diritto di accesso, vi sono anche sensibili differenze tra i vari testi normativi, dovute soprattutto a quelle incertezze interpretative, conseguenti al mancato coordinamento tra la l. n. 142 e la l. n. 241. Molti comuni fanno proprie solo le disposizioni della l. n. 142, per cui assicurano il diritto di accesso soltanto ai cittadini, indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica legittimante (si possono citare, a titolo di campione, gli statuti di Aosta, Campobasso, Catanzaro, L'aquila). Diversamente altri enti ricalcano le disposizioni della l. n. 241, per cui conferiscono il diritto di accesso a «chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti» (esempio lo statuto di Bologna, il regolamento di Medicina (BO)). Dubbia è la legittimità di quegli statuti (esempio Fasano (BR)) che limitano il diritto di accesso ai cittadini che hanno interesse alla tutela di situazioni giuridiche rilevanti. In altri statuti, pur partendo dalle disposizioni della 241, si mira ad estendere la titolarità del diritto di accesso oltre il disposto dell'art. 22 della 241, così ad esempio pare orientato lo statuto di Schio (VC), il quale però ricorre ad una formulazione non molto chiara, infatti dopo aver assicurato il diritto di accesso a «chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti» afferma che esso è consentito «a tutti coloro – anche portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati – che dimostrino in modo plausibile un legittimo interesse alla conoscenza»⁶¹. In altri testi normativi si parla solo di

⁶¹ Non molto chiaro è infatti cosa si intenda per «legittimo interesse alla conoscenza», ove

interessati (esempio gli statuti di Genova, Perugia, Torino). In alcuni, si è cercato, invece, di coordinare le disposizioni delle due leggi, seguendo anche l'orientamento dottrinale per il quale deve essere riconosciuto ai cittadini il diritto di accesso, indipendentemente da una situazione legittimante, mentre chiunque altro vi può accedere per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti (esempio Milano, Prato, Imola (BO), Siderno (SA)). In altri statuti, onde ovviare a questa disparità di trattamento, si è esteso il diritto di accesso a chiunque vi abbia interesse, anche di mero fatto (esempio Firenze). Altri ancora assicurano a tutti l'accesso agli atti dell'ente (esempio Trieste, Pontremoli (MS)). Interessante è sotto questo profilo il regolamento di Fiesole (FI) che stabilisce che «hanno diritto di accesso ai documenti amministrativi: a) tutti coloro che abbiano un giustificato interesse personale; b) le amministrazioni, le associazioni e i comitati portatori di interessi pubblici o diffusi. ... È giustificato interesse personale: a) quello di rilevanza giuridica che legittimerebbe il portatore all'impugnativa dell'atto o all'intervento in procedimenti amministrativi o giurisdizionali di impugnativa dell'atto; b) quello anche di fatto consistente nella potenzialità dell'atto di influire sia pure indirettamente sulla situazione soggettiva del portatore».

Va certamente sottolineato questo tentativo da parte degli enti locali di ampliare la nozione di cittadinanza sia dal punto di vista soggettivo, nel senso di non limitare l'accesso ai soli cittadini, sia dal punto di vista oggettivo ampliando il numero delle situazioni che possono dar diritto ad accedere agli atti.

In alcuni statuti si specifica, poi, che devono essere pubblici anche gli atti delle aziende speciali e degli enti controllati dal Comune (esempio Terni, Pontremoli (MS)); si ammette inoltre l'accesso agli atti degli enti dipendenti, delle società per azioni e delle fondazioni a partecipazione comunale, dei concessionari dei pubblici servizi (cfr. Firenze, Torino, vedi anche lo statuto di Trieste che assicura l'informazione sugli atti del Comune, delle circoscrizioni, delle aziende municipalizzate e delle istituzioni). Altri statuti garantiscono il diritto in questione agli enti, aziende od organismi che esercitano funzioni di competenza del comune (esempio Orbassano (TO), Prato), o garantiscono l'accesso agli atti dell'amministrazione e dei soggetti che gestiscono servizi pubblici comunali (esempio Canelli (AT) e Nogara (VR)).

Anche in ordine ai limiti al diritto di accesso, gli statuti risentono delle divergenze tra l. n. 142 e la l. n. 241: soprattutto su questo punto gli statuti

infatti lo interpretassimo come interesse legittimo, sarebbe inutile questa ulteriore affermazione statutaria; verosimilmente il normatore locale ha inteso estendere l'accesso anche a chi può vantare un generico interesse all'atto.

presentano discipline anche sensibilmente differenziate tra loro. In alcuni casi si rinvia semplicemente al regolamento la individuazione delle ipotesi di esclusione o di differimento dell'accesso (esempio Castiglione del Lago (PG), Monfalcone (GO), Rimini); in altri si ripete il disposto dell'art. 7, l. n. 142 (esempio statuto di Roma, Battipaglia (SA) Lugo (RA)); in altri, invece, si richiama esplicitamente la l. n. 241, ad esempio disponendo che il regolamento dovrà individuare i casi in cui l'accesso è escluso o differito nel rispetto dei principi stabiliti dalla l. n. 241 (cfr. Bologna)⁶².

Vedendo più in dettaglio come questo punto è stato disciplinato in sede regolamentare ricordo, a titolo esemplificativo, il regolamento di Bologna che in conformità alle disposizioni statutarie richiama gli articoli della l. n. 241 ed ai sensi dell'art. 24, c. 4°, elenca gli atti sottratti all'accesso⁶³, analogamente il regolamento di Modena specifica le ipotesi di esclusione dell'accesso previste dall'art. 24, c. 2°⁶⁴ e poi elenca una serie di atti esclusi dall'ac-

⁶² Per alcuni esempi di statuti che risentono particolarmente di queste incertezze del quadro normativo vedi CORSI, *Procedimento amministrativo, accesso agli atti e diritto di informazione*, cit., 152-153.

⁶³ Essi sono a) progetti e cartografie di edifici adibiti ad installazioni militari ad aziende a rischio di incidente rilevante; b) progetti relativi ad edifici destinati all'esercizio dell'attività creditizia; c) provvedimenti in materia di ordine pubblico, prevenzione e repressione della criminalità; d) denunce, esposti verbali di accertamento relativi a violazioni irregolarità infrazioni soggette a comunicazioni di notizia di reato all'autorità giudiziaria, in quanto coperti da segreto istruttorio; e) atti delle commissioni ed elaborati di concorso, sino al compimento delle prove; f) notizie e documenti relativi alla vita privata, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa; g) cartelle sanitarie di dipendenti comunali; h) provvedimenti relativi a trattamento sanitario obbligatorio (T.S.O.); i) documenti in blocco per categorie o per periodi di tempo che non siano ricollegabili alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti oppure ad un'attività amministrativa determinata ed in funzione dell'attività medesima.

⁶⁴ È vietato l'accesso: a) a documenti che riguardino strutture, mezzi, dotazioni, personale ed azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione ed alla repressione della criminalità, con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione ed alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, nonché all'attività di polizia giudiziaria e conduzione di indagini; b) ad atti e documenti che riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, giuridiche, gruppi, imprese, associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, socio-sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano titolari, quand'anche i dati siano forniti all'Amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono; c) a relazioni, rapporti interni agli uffici, che involgano valutazioni su qualità morali delle persone. Sono altresì escluse dall'accesso: le note meramente interne d'ufficio, atti e documenti relativi a controversie legali, sempre che ad essi non si faccia riferimento nei provvedimenti conclusivi dei procedimenti, nonché tutti quegli atti oggetto di vertenze giudiziarie la cui divulgazione potrebbe compromettere l'esito dei giudizi o dalla cui diffusione potrebbe derivare violazione del segreto istruttorio.

cesso⁶⁵. Il regolamento di Roma in linea col disposto dell'art. 7, l. n. 142 richiede, a tutela della riservatezza delle persone dei gruppi e delle imprese, una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco che vieti l'esibizione dell'atto e l'indicazione del termine finale apposto al divieto di esibizione che in nessun caso può essere superiore ad un anno e che può essere prorogato solo con nuova e congrua motivazione.

Diversi regolamenti riprendono, poi, la disposizione del c. 6° dell'art. 24, che non ammette l'accesso agli atti preparatori diretti all'emanazione di atti amministrativi generali e regolamentari, di pianificazione e di programmazione, (così il regolamento di Milano); ricordo anche il regolamento di Impruneta (FI) che stabilisce che l'accesso è differito quando ha per oggetto: a) documenti la cui conoscenza possa impedire o gravemente ostacolare il regolare svolgimento dell'azione amministrativa; b) documenti per i quali possa configurarsi un interesse temporaneo alla riservatezza da parte di persone, gruppi o imprese; c) documenti istruttori di procedimenti non conclusi con l'emanazione del provvedimento finale⁶⁶.

⁶⁵ 1) Certificazioni sanitarie, cartelle cliniche, verbali di commissioni mediche. 2) Atti giudiziari e non giudiziari relativi allo stato giuridico delle persone. 3) Notizie su pignoramenti, cessioni di stipendio, posizione giuridico economica tipo di delega sindacale; fascicoli personali di dipendenti o di altri di cui l'Amministrazione detenga, a qualsiasi titolo, le informazioni; comunque tutti gli atti che riguardano la sfera squisitamente privata dei soggetti. 4) Atti del procedimento disciplinare; atti di valutazione del personale. 5) Prospetto assenze di dipendenti e cartellini marcatempo. 6) Dati personali di candidati ad un concorso, copie di test attitudinali. 7) Dati anagrafici, notizie personali, informazioni su situazioni finanziarie o condizioni di disagio familiare, su problemi di handicap, ed in genere su casi sociali riferiti a personale dipendente, cittadini, utenti di servizi. 8) Atti, materiale didattico, studi, soggetti a limitazione di accesso di natura contrattuale. 9) Atti di polizia giudiziaria, atti ed informazioni provenienti dall'Autorità di Pubblica Sicurezza.

⁶⁶ Cfr. il regolamento di Vicenza: «1. L'accesso ai documenti può essere differito quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. 2. L'accesso ai documenti è, in particolare, differito per i seguenti atti: a) offerte contrattuali nei procedimenti di gara ufficiosa: il divieto di accesso opera fino alla predisposizione del quadro economico comparativo; b) elenco dei soggetti che nelle procedure per pubblici incanti hanno presentato le offerte: il divieto di accesso opera fino a che non sia scaduto per la presentazione delle offerte; c) elenco dei soggetti che hanno richiesto di essere invitati, o hanno manifestato l'interesse all'invito, nelle licitazioni private, appalto-concorso, gara informale antecedente alla trattativa privata: il divieto opera fino alla comunicazione ufficiale da parte dell'appaltante o concedente dei candidati da invitare o del soggetto individuato per l'affidamento a trattativa provata; d) studi, progetti, istruttorie tecniche fino alla emissione del provvedimento finale; e) elaborati concorsuali e documentazione contenente gli atti delle commissioni giudicatrici fino alla avvenuta approvazione delle risultanze della commissione da parte della pubblica amministrazione».

Per quanto riguarda infine le modalità per l'esercizio del diritto di accesso molti regolamenti riprendono le disposizioni del d.p.r. 27 giugno 1992, n. 352 e distinguono quindi un accesso informale dal procedimento formale di accesso: alcuni richiamano esplicitamente il regolamento governativo – esempio Pistoia, Bagno a Ripoli (FI) – (sul problema dell'applicabilità di detto regolamento in sede locale vedi *supra*), altri riprendono le disposizioni del regolamento, senza citarlo espressamente – esempio Torino –.

11. Conclusioni

Il quadro che si presenta leggendo gli statuti ed i regolamenti degli enti locali è assai variegato e non è possibile offrire una valutazione unica ed univoca. Come ho rilevato già in altri lavori⁶⁷ accanto a testi normativi ben congegnati non mancano testi che dettano disposizioni poco intelleggibili, o addirittura illegittime o inutilmente ripetitive di formule legislative. Ciò che poi va stigmatizzato è che ancora molti comuni non si sono dotati dei regolamenti di attuazione della 241 e questa inerzia testimonia un'arretratezza culturale e politica preoccupante⁶⁸. Dall'altro lato, però, non si può non sottolineare lo sforzo operato da certi enti territoriali di incamminarsi verso un modello di amministrazione più trasparente, più partecipata, più efficiente e su questi statuti e regolamenti mi è piaciuto maggiormente soffermarmi in questo lavoro.

Vorrei infine sottolineare che le varie linee ispiratrici della 241 non sono state ugualmente assorbite in sede locale, tra i diversi profili della 241 sono stati sviluppati con maggior vivacità gli istituti relativi alla partecipazione⁶⁹ mentre meno recepiti ed elaborati risultano gli istituti tesi ad una semplificazione dell'azione amministrativa⁷⁰. Nonostante alcune incertezze interpre-

⁶⁷ CORSI, *Procedimento amministrativo, accesso agli atti e diritto di informazione*, cit., 156-157; CORSI, *Il procedimento amministrativo negli statuti dei comuni toscani*, cit., 33.

⁶⁸ Cfr. Corte dei conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato relativa all'anno 1995 la quale si sofferma sui regolamenti di attuazione della legge sulla «trasparenza amministrativa» e denuncia le inadempienze dei Comuni.

⁶⁹ Cfr. CHITI, *Presentazione*, in *Il procedimento, la partecipazione e il Difensore civico negli statuti comunali della Toscana*, cit., 6.

⁷⁰ V. la succitata Relazione della Corte dei conti da cui risulta che la maggioranza degli enti locali non ha ancora attuato le misure organizzative per l'attuazione della legge sull'autocertificazione, né ha emanato i regolamenti per la individuazione dei responsabili dei procedimenti amministrativi e per la fissazione dei termini dei procedimenti.

tative ha trovato invece maggiore applicazione il diritto di accesso e di informazione – anche se diversi enti locali non hanno ancora emanato i regolamenti che individuano gli atti da sottrarre all'accesso – il quale, grazie anche ad un'efficace azione giurisdizionale a sua tutela (art. 25, l. n. 241) e ad alcune aperture da parte della giurisprudenza⁷¹, sta venendo ad incidere sulla realtà amministrativa.

⁷¹ Cfr. CORPACI, *Spunti critici*, cit., 189 ss.

