



ASTRID

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE SULLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE
E SULL'INNOVAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La disciplina generale dell'azione amministrativa, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

(D. Sorace - appunti per una relazione al convegno: *Innovazioni del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione - Roma 22 marzo 2002*)

- il tema, oggi, prima di entrare nel merito deve essere reimpostato alla luce del nuovo quadro costituzionale
- scontata premessa è che le incertezze che pone il nuovo Titolo V sono tali e tante che è appena il caso di avvertire della consapevolezza della discutibilità di alcune opzioni interpretative assunte, la cui accettabilità sembra poter essere giudicata soltanto in relazione alla plausibilità o meno del complessivo quadro ricostruttivo qui delineato come ipotesi di lavoro

§§§§§§

- con il nuovo Titolo V non vige più il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative: la disposizione del nuovo art. 118 rende possibili un a varietà di assetti. Salva diversa disposizione, la titolarità di qualsiasi funzione amministrativa può spettare a ciascuno dei (circa) 8100 Comuni. Tuttavia i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione possono richiedere soluzioni diverse, così che, mentre talune competenze amministrative spetteranno a ciascun Comune, le altre risulteranno attribuite soltanto ad al cuni Comuni, a più Comuni associati, a Città metropolitane, alle (o ad alcune) Province, alle (o ad alcune?) Regioni, allo Stato.
- lo spostamento della titolarità delle funzioni amministrative dalla generalità dei Comuni ad altri soggetti sembra richiedere l'esercizio della potestà legislativa e pertanto ricade, di regola, nella competenza dello Stato o delle Regioni, a seconda che si tratti di attività amministrative afferenti a materie, rispettivamente di competenza statale o regionale. Peraltro, tale regola non è assoluta.
- # per un verso, i principi di "sussidiarietà" ed "adeguatezza" (col previsto esito della "differenziazione") possono portare anche ad attribuire allo Stato funzioni amministrative rientranti in materie appartenenti alla competenza legislativa regionale (per l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario) e tuttavia non sembra che possa rientrare nella potestà legislativa di una Regione l'imposizione allo Stato dello svolgimento di funzioni amministrative (basta considerare l'impraticabilità di una soluzione che potrebbe portare a decisioni differenziate tra le diverse Regioni). Pertanto sembra inevitabile ammettere, in presenza di simili presupposti, una competenza dello Stato ad attribuire a propri apparati amministrativi l'esercizio di funzioni amministrative in materie appartenenti non solo alla competenza legislativa concorrente ma anche a quella generale residuale delle Regioni.

per altro verso, la potestà legislativa in materia di “funzioni fondamentali” di Comuni, Province e Città metropolitane è attribuita in via esclusiva allo Stato, e non si vede come tali funzioni non possano concernere tanto materie di competenza statale che regionale.

- ciò non esclude però che agli enti locali possano essere comunque conferite funzioni amministrative, tanto dallo Stato che dalle Regioni in materie appartenenti alla competenza legislativa, rispettivamente statale e regionale

- d’altro canto, sempre in applicazione dei principi più sopra ricordati, tanto le leggi statali che quelle regionali possono attribuire agli apparati amministrativi regionali funzioni amministrative relative a materie ricadenti nell’ambito delle proprie rispettive competenze

- *last but not least*, non va ancora dimenticato che ormai per grandissima parte gli apparati amministrativi dei poteri pubblici italiani sono organi di amministrazione indiretta comunitaria. Questi apparati amministrativi, cioè, svolgono funzioni amministrative in materie rispetto alle quali la potestà “legislativa” è direttamente esercitata dalle istituzioni comunitarie oppure è esercitata da pubblici poteri italiani, ma in attuazione del diritto comunitario

- tutto ciò esige certamente che non sia lasciata al mero arbitrio del soggetto che ne fa applicazione l’attuazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, tra l’altro cercando di rendere effettivamente giustiziabile il loro rispetto anche alla luce del principio di “leale collaborazione”

- ma resta il fatto che, non solo gli enti locali, ma tutti i soggetti costitutivi della Repubblica potrebbero essere chiamati a esercitare funzioni amministrative sul merito delle quali non dispongono di potestà legislativa.

§§§§§§

- in relazione ad un simile scenario, che pare esaltare l’esigenza di una qualche disciplina generale cui debba attenersi l’azione amministrativa, da parte di qualsiasi apparato svolta ed a qualsiasi competenza legislativa connessa, bisogna rispondere preliminarmente alla domanda se dopo la riforma del Titolo V possa ritenersi ancora esistente o comunque possa essere dettata una simile disciplina.

(Può essere tenuto presente che la Costituzione Spagnola dispone all’art. 149: “Lo Stato ha competenza esclusiva sulle seguenti materie:..... (18) Le basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei suoi funzionari che, in ogni caso, garantiranno agli amministrati un trattamento comune nei loro confronti; il procedimento amministrativo comune, senza pregiudizio delle particolarità derivanti dalla organizzazione propria delle Comunità Autonome; la legislazione sull’espropriazione forzata; legislazione *basica* su contratti e concessioni amministrative e sistema di responsabilità di tutte le amministrazioni pubbliche

Mentre l’art. 84 della Costituzione Tedesca dispone: (I) Se i *Laender* danno esecuzione alle leggi federali come questione di propria competenza, spetta a loro disciplinare l’organizzazione degli uffici e la procedura amministrativa, qualora le leggi federali, con l’assenso del *Bundesrat* non dispongano diversamente. (II) Il Governo federale può emanare, con l’assenso del *Bundesrat* disposizioni amministrative di carattere generale.....” e l’art. 85: (I) Qualora i *Laender* diano esecuzione alle leggi federali su incarico federale, l’organizzazione degli uffici resta una questione la cui soluzione spetta ai *Laender*, a meno che le leggi federali, con l’assenso del *Bundesrat*, non dispongano diversamente. (II) Il Governo federale può emanare, con l’assenso del *Bundesrat* disposizioni amministrative di carattere generale.....”)

§§§§§§

ci si deve domandare in primo luogo da quale fonte potrebbe emanare una simile disciplina.

= una prima risposta concerne le fonti comunitarie

- che hanno, come è ben noto, la forza di imporsi sia allo Stato, che alle Regioni che agli enti locali.
- come pure è noto, la concezione secondo la quale le fonti comunitarie dovevano limitarsi a disciplinare il merito delle materie di loro competenza, restando riservata ai diritti statali la potestà di disciplinare le modalità procedurali dell'amministrazione e le forme di tutela, è ormai superata sulla base di motivazioni diverse. Così, da un lato, certe attività amministrative (come, ad esempio, la scelta dei contraenti per certi contratti) debbono essere conformi ad una dettagliata disciplina comune da qualsiasi apparato amministrativo siano svolte (disciplina che, per la verità, deve essere rispettata anche da taluni apparati che sono persone giuridiche private per il diritto italiano). D'altro lato, qualunque attività amministrativa attuativa del diritto comunitario deve rispettare dei principi come quello del contraddittorio, affermato da tempo dalla giurisprudenza comunitaria, o come quello di proporzionalità, ora canonizzato dall'art. 5, c. 3, Tr.CE.
- peraltro il diritto comunitario non ha la pretesa di escludere che le fonti degli Stati Membri possano dettare discipline generali sull'azione amministrativa, purché non in contrasto con le proprie, né è interessato alla distribuzione delle competenze fra tali fonti, che resta dunque, in Italia, una questione riservata alla Costituzione
- ma quanto sopra si riferisce all'attività amministrativa svolta "per conto" della Comunità Europea, mentre, per quanto ampio sia il campo di competenza comunitaria, l'attività svolta dagli apparati amministrativi italiani non si esaurisce nell'amministrazione indiretta comunitaria (sotto questo profilo il richiamo al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, contenuto nel nuovo *incipit* dell'art. 117 Cost. a proposito della potestà legislativa statale e regionale, non ha evidentemente rilevanza); né, comunque, la disciplina generale dell'attività fino ad oggi applicata da tali apparati nell'esercizio di funzioni amministrative comunitarie è tutta di fonte comunitaria o ha corrispondenza in questa (si pensi, per esempio, al principio di trasparenza ed a sue attuazioni come quella costituita dalla disciplina dell'accesso posta dalla legge n. 241/1990).

= venendo alle fonti nazionali

occorre, preliminarmente, domandarsi se e quali siano quelle legittimate, nel nuovo quadro costituzionale, a dettare discipline concernenti l'azione amministrativa.

seguendo il principio di sussidiarietà cominciamo dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane (tralasciando Roma)

- prendiamo atto, in primo luogo, dell'attribuzione agli enti locali della potestà regolamentare "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, c. 6), una potestà normativa che riguarda anche la loro azione amministrativa.
- resta da chiarire poi l'ambito della loro potestà statutaria (114 c. 2), che, peraltro, si può ammettere che comprenda in termini più generali anche la materia attribuita ai regolamenti
- tali potestà degli enti locali sono strumenti di esplicazione di quella autonomia proclamata con maggior forza di prima dal nuovo articolo 114 ed appaiono di per sé idonee, in astratto, ad esplicarsi anche mediante norme riguardanti in generale l'azione amministrativa dell'ente locale. Per stabilire la portata di tale potestà regolamentare, bisogna vedere però quale spazio di competenza la Costituzione garantisce a quelle fonti di livello gerarchico superiore che sono le leggi,

quanto alle Regioni

- nell'elenco delle materie di legislazione concorrente non figura quella che apriva l'elenco nel vecchio testo, cioè "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalle Regioni", alla quale poteva ricondursi, almeno per alcuni aspetti, anche una disciplina generale dell'attività amministrativa regionale
- pertanto, tale materia ricade ora nella potestà legislativa regionale di cui al nuovo art. 117, c. 4; con la conseguenza che la Regione non è tenuta a rispettare i "principi fondamentali" determinati dalla legislazione dello Stato
- ma bisogna ricordare anche che, poiché il nuovo art. 117, c. 4, attribuisce alle Regioni la potestà legislativa generale residuale, in quest'ultima è da considerarsi compresa anche la disciplina generale dell'azione amministrativa da qualsiasi apparato svolta, a meno che la potestà legislativa in materia non sia riservata allo Stato
- inoltre, è ora materia di competenza statutaria regionale, una competenza che incontra soltanto il limite della "armonia con la Costituzione", la determinazione dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" (123). Anche questa è una competenza che sembra potersi esplicitare pure con riferimento alle funzioni amministrative e la sua ampiezza dipende da quanto la Costituzione di spona in merito direttamente o riserva ad altra fonte

#quanto allo Stato,

la materia di cui ci occupiamo non compare neanche nell'enumerazione di quelle riservate alla sua potestà legislativa esclusiva. Una tale constatazione non può però essere risolutiva, giacché, evidentemente, il nostro problema non può essere risolto nominalisticamente. Bisogna piuttosto domandarsi se una o più delle materie di legislazione esclusiva statale non si riferiscano, pur con diversi nomi, alle stesse "cose" cui ci si intende riferire quando si parla di disciplina generale dell'azione amministrativa.

= ma è la Costituzione stessa (che, in presenza del nuovo articolo 114, potrebbe essere ormai qualificata forse come fonte repubblicana più che fonte statale) che deve preliminarmente considerarsi tra le fonti nazionali da cui può scaturire una disciplina di questo tipo ancor prima delle altre fonti da essa previste.

- ora, è noto che nella Costituzione non si trovano disposizioni che riguardino esplicitamente e direttamente l'attività amministrativa in generale ma esistono norme e principi che la riguardano implicitamente o indirettamente.
- tralasciando per il momento quanto attiene alle implicazioni del principio democratico, in termini di legalità-indirizzo, e al corollario delle riserve di legge a tutela delle libertà personali ed economiche, in termini di legalità-g aranzia
- ben sappiamo che vi sono delle norme e principi correntemente richiamati a proposito dell'attività amministrativa che sono di fonte costituzionale anche se talvolta riprodotti, più o meno testualmente, in norme di legge ordinaria o applicati dalla giurisprudenza senza riferimenti alla loro origine.
- ne costituiscono esempio, in primo luogo, le norme sull'uguaglianza poste dall'art. 3 ed il principio di ragionevolezza che ne è stato desunto, norme e principio che riguardano certamente non la sola legislazione ma, quantomeno, tutte le attività degli apparati pubblici. Molte di quelle fattispecie che sono catalogate come "figure sintomatiche dell'eccesso di potere" altro non sono, come è ormai opinione comune, che ipotesi di violazione di quelle norme o di quel principio.
- più specificamente, "imparzialità e buon andamento", in quanto indicati dall'art. 97 come obiettivo che deve essere raggiunto dalle leggi in materia di organizzazione dei pubblici uffici, sono evidentemente da considerare principi vincolanti in primo luogo l'attività amministrativa.
- ma spesso, più che direttamente e semplicemente a tali principi, si fa riferimento a loro esplicitazioni, articolazioni o specificazioni

- ci si può riferire, per esempio, alla traduzione corrente del “buon andamento” in efficacia, efficienza ed economicità, notando come peraltro tendano a permanere sue interpretazioni diverse o, almeno, più generiche.
- più interessante per il nostro tema è poi la questione del “giusto procedimento”. La giurisprudenza della Corte costituzionale, è apparsa costante fino agli anni ottanta (con l’eccezione per il caso di procedimenti aventi rilievo penalistico: n. 248/1983) nel richiamare la propria prima pronuncia in materia, risalente al 1962 (n. 13), ove apoditticamente si definiva quello del “giusto procedimento” un principio generale dell’ordinamento giuridico dello Stato non identificantesi con norme e principi costituzionali e pertanto non vincolante la legislazione dello Stato. Ma in una sentenza del 1995 (n. 126), in un giudizio relativo ad ipotesi di dispensa dal servizio di sottufficiali ritenuti non idonei a disimpegnare le attribuzioni del proprio grado cui non trovavano applicazione le norme generali sul procedimento dettate nel frattempo dalla legge n. 241/1990, la Corte, di fronte alla contestazione della illegittimità costituzionale della mancata previsione di “garanzie procedurali a presidio della difesa: che risultano altresì strumentali al buon andamento dell’amministrazione militare sotto il profilo della migliore utilizzazione delle risorse professionali”, ha accolto l’eccezione rilevando la lesione del canone del buon andamento dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost. Forse non è imprudente vedere in questa pronuncia un *revirement* giurisprudenziale della Corte.
- è chiaro che le norme e i principi costituzionali ricordati, con i conseguenti ulteriori precetti e principi che se ne ritengono esplicitazione ed articolazione o specificazione, necessarie o comunque possibili, costituiscono il primo nucleo della disciplina generale dell’attività amministrativa.
- in quella che è la loro portata certa e necessaria, essi trovano diretta applicazione senza bisogno di una intermediazione normativa ulteriore, che, ove esistente, avrà soltanto carattere ricognitivo. Invece, l’uso della potestà normativa di livello sub-costituzionale risulta evidentemente indispensabile nell’ipotesi in cui la loro attuazione possa farsi in modi diversi così come nell’ipotesi di sviluppi attuativi possibili ma non necessari.
- resta da vedere allora a quali dei pubblici poteri costituenti la Repubblica compete tale potestà normativa.

= è necessario dunque a questo punto tornare al nuovo Titolo V, ma non soltanto per stabilire a chi spetta la potestà normativa in questione, bensì più in generale per vedere se comunque la Costituzione non attribuisca alla potestà legislativa esclusiva statale delle competenze rilevanti sotto il profilo che ci interessa.

- il nuovo art. 117, lett. g), può essere allora la prima disposizione da prendere in considerazione
- in essa troviamo, in primo luogo, riservata alla legislazione esclusiva statale la materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”
- tale riserva (anch’essa considerabile in astratto comprensiva della competenza a dettare norme generali sull’attività amministrativa) serve ad escludere dall’ambito della potestà legislativa generale delle Regioni il campo della amministrazione statale, ma non sarebbe certamente sufficiente a legittimare lo Stato a dettare norme efficaci nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese cioè quelle regionali e locali
- vi sono però altre riserve di legislazione esclusiva dello Stato, a cominciare da quella della lett. l) dell’art. 117, su “giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”.
- l’attenzione deve appuntarsi innanzitutto su quest’ultima espressione, notando, in primo luogo, che il suo ambito non può considerarsi coincidente con le disposizioni sulla giurisdizione

amministrativa (peraltro in buona parte di rettamente oggetto di altre ben note disposizioni costituzionali) e con la disciplina processuale in senso stretto, vista la separata menzione di questi aspetti - anche se con essi è necessariamente connessa. Sembra dunque sostenibile che, nel contesto dato, la “giustizia amministrativa” comprende quegli aspetti della disciplina dell’attività amministrativa che è funzionale alle modalità di tutela giurisdizionale nei confronti delle pubbliche amministrazioni, o incide su di esse, o comunque è loro strettamente connesso.

- per questo aspetto, la potestà legislativa riservata allo Stato potrebbe allora considerarsi comprensiva di quelle norme e principi che configurano gli atti amministrativi come oggetto di possibile sindacato giurisdizionale. Si può pensare, cioè, a quanto attiene complessivamente alla perfezione, validità ed efficacia degli atti e dunque, per esempio, al valore, (in questa prospettiva) del “silenzio” ed alle fattispecie della loro nullità, illegittimità e irregolarità nonché alla sanatoria e all’annullamento d’ufficio, o ai requisiti di efficacia, ma pure (ancora in questa prospettiva) all’obbligo di esternare la motivazione dei provvedimenti e di rendere possibile l’accesso ai documenti amministrativi.

- vien fatto di pensare anche al ricorso gerarchico ed al ricorso straordinario al Capo dello Stato. Ma se, quanto al secondo, il carattere di istituto giurisdizionale, con la sua alternatività rispetto al ricorso giurisdizionale, sembra ormai difficilmente contestabile alla luce delle ripetute pronunce della Corte costituzionale in tal senso (n. 31/1975 e n. 298/1986), non altrettanto si può dire per il ricorso gerarchico, che, proprio per la sua attitudine a formare in via definitiva la decisione di una amministrazione, pare attenere più al procedimento amministrativo che non alla giustizia amministrativa.

- in secondo luogo, si deve considerare che la riserva di legislazione esclusiva comprende, , anche la materia dell’“ordinamento civile”, riserva che, data la sua contiguità con la “giustizia amministrativa” e letta alla luce del valore della “unità giuridica dello Stato” (art. 120), può essere interpretata non come una riformulazione del vecchio limite del diritto privato ma piuttosto come riferentesi alla definizione delle fattispecie giuridiche, o se si preferisce degli strumenti, o dei modelli giuridici, che ricorrono ordinariamente nei rapporti tra privati e, complementariamente, di quelli che, invece, riguardano altri rapporti.

- per quest’ultimo aspetto, che è quello che ci interessa, la riserva in questione potrebbe interpretarsi come riguardante tanto quella disciplina dell’attività amministrativa derogatoria del diritto privato che può concernere strumenti giuridici per il resto soggetti al diritto comune (come avviene per certi contratti o per gli “accordi”) tanto i diversi aspetti che definiscono il particolare regime di certi poteri amministrativi (come, la imperatività, che come è noto non ha un fondamento legislativo, la esecutorietà e la revoca) e la loro tipologia.

- questa potestà legislativa che ha la sua base costituzionale nella lett. l) del nuovo art. 117 è evidentemente riservata allo Stato in relazione all’esigenza di assicurare su tutto il territorio nazionale pari garanzie delle libertà e dei diritti costituzionali, ma è pur sempre una potestà legislativa di eccezione rispetto alla potestà generale delle Regioni:

- sembra quindi che essa possa e debba espandersi fino al limite necessario per raggiungere il suo fine ma che non possa andar oltre nella compressione del potere legislativo generale attribuito alle Regioni (principio di proporzionalità), così che essa dovrebbe limitarsi a dettare soltanto dei principi, da attuare poi a livello regionale, ogni qualvolta tali principi siano sufficienti per lo scopo che ne giustifica l’esistenza.

- un’altra riserva di legislazione esclusiva statale rilevante per quel che ci interessa è la “tutela della concorrenza” di cui alla lett. e) dell’art. 117,

- sulla cui base possono definirsi le regole dirette ad assicurare la concorrenza tanto nel mercato che per il mercato e dunque, per esempio, anche le regole che debbono essere seguite dalle pubbliche amministrazioni per la scelta dei loro contraenti.

- anche in questo caso, come sopra, sembra peraltro possibile che la potestà legislativa si risolva nella posizione di norme di principio

- di particolare rilievo è poi la riserva di cui alla lettera m) ancora dell'art. 117, relativa alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

- mediante l'esercizio di questa potestà legislativa sembrano potersi imporre a tutte le pubbliche amministrazioni alcuni obblighi attinenti ai servizi burocratici diretti a rendere effettivo il diritto (sociale o civile che sia) dei cittadini (intesi naturalmente in senso lato) che ne sono utenti alla prestazione di tale particolare genere di servizi. Possono esserne esempio gli obblighi relativi al termine massimo entro cui deve essere portato a conoscenza dell'interessato il provvedimento (positivo o negativo, espresso o tacito) che questi ha diritto di ottenere o quelli, riconducibili alla c.d. semplificazione e amministrativa, che si risolvono, per lo svolgimento di certe attività (come l'acquisizione o il rilascio di informazioni relative ai procedimenti o l'acquisizione di documentazione varia) in modalità idonee, anche organizzative (vedi, per esempio, le dichiarazioni sostitutive ma anche la figura del responsabile del procedimento o gli sportelli unici). Ma potrebbe probabilmente ricondursi a questa base giuridica anche l'imposizione a tutte le amministrazioni di obblighi diretti, al di là della prospettiva della tutela giurisdizionale, a garantire la conoscibilità a tutti delle attività delle amministrazioni mediante la pubblicità dei provvedimenti, con le relative motivazioni, e l'accessibilità generalizzata dei documenti amministrativi.

- la previsione che tale disciplina nazionale non possa andare oltre la determinazione dei livelli essenziali si può giustificare, sotto il profilo che qui interessa, anche per il fatto che la configurazione concreta delle attività da svolgere deve andare di pari passo con la configurazione degli assetti organizzativi degli apparati che esercitano l'attività amministrativa

- per concludere questa disamina dell'art. 117, c. 2, si noti infine che non risulta riservata allo Stato la competenza legislativa per l'attuazione, articolazione o specificazione delle norme e principi posti direttamente dalla Costituzione nella materia che ci interessa

§§§§§§

- per riassumere, a formare la disciplina generale dell'azione amministrativa in Italia sembrano poter concorrere:

- al livello europeo, esclusivamente con riguardo all'esercizio di amministrazione comunitaria indiretta, il diritto comunitario.

-al livello nazionale, con riguardo all'attività amministrativa svolta da qualsiasi apparato

- direttamente la Costituzione, mediante le norme e i principi sulle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa, suscettibili di sviluppo in ulteriori norme e principi

- leggi statali, per quanto possibile di principio, per quanto riguarda, potremmo dire sinteticamente, la definizione del regime giuridico dell'attività amministrativa

- leggi statali, che pongono tendenzialmente soltanto norme di principio, per tutti quegli aspetti, a cominciare dalle scelte dei contraenti, che incidono sulla concorrenza

- leggi statali per la disciplina di quegli aspetti dell'azione amministrativa che possono essere visti come prestazioni di servizi burocratici, ma a tali leggi è riservata soltanto la posizione di precetti tali da costituire una garanzia certa di risultato per gli utenti

- ancora al livello statale,

- leggi statali (ed eventualmente regolamenti), con riferimento all'attività amministrativa svolta da apparati statali, per la attuazione, articolazione o specificazione delle norme e principi costituzionali sulle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa ed eventualmente dei principi posti dalle leggi statali fondate sulla lett. 1) dell'art. 117, oltre che per la disciplina di dettaglio diretta ad assicurare la piena soddisfazione dei diritti degli utenti dei relativi servizi burocratici, al di là dei livelli essenziali determinati dalla legge statale

- al livello regionale

- norme statutarie relative all'attività amministrativa svolta da apparati regionali

- leggi regionali (ed eventualmente regolamenti, almeno per quanto riguarda l'amministrazione regionale), per la attuazione, articolazione o specificazione delle norme e principi costituzionali sulle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa ed eventualmente dei principi posti dalle leggi statali fondate sulla lett. 1) dell'art. 117, oltre che per la disciplina diretta ad assicurare la piena soddisfazione dei diritti degli utenti dei relativi servizi burocratici, al di là dei livelli essenziali determinati dalla legge statale. Dato che le leggi regionali in questione costituiscono esercizio della potestà legislativa generale residuale dell'ordinamento esse riguardano non soltanto l'attività amministrativa svolta da apparati regionali ma anche quella degli enti locali. Tuttavia, soprattutto per la parte in cui pone norme che presuppongono assetti organizzativi particolari, la disciplina legislativa regionale deve tener conto dell'autonomia degli enti locali, incidendo su di essa soltanto nei limiti consentiti dalla stretta osservanza del criterio di proporzionalità

- al livello locale

- gli statuti e i regolamenti locali, per le ulteriori specificazioni e gli adattamenti delle norme e dei principi costituzionali nonché per l'ulteriore disciplina di dettaglio diretta a dare piena attuazione agli utenti dei servizi burocratici, nell'esercizio dell'autonomia locale

- una considerazione finale:

- dal quadro delineato emerge che non potrebbe esservi comunque una disciplina generale davvero comune a tutta l'attività amministrativa svolta da un apparato, dal momento che la sola attività di amministrazione comunitaria indiretta permane soggetta anche ai principi del diritto comunitario.

- a dire il vero la questione finora non si è dimostrata, nel merito, di grande importanza poiché i principi in questione (diversamente da alcune particolari normative europee), salvo qualche specificità di linguaggio e di frequenza di riferimento ad essi, non sono risultati diversi da quelli desumibili dalla nostra Costituzione o dal nostro diritto civile ed amministrativo.

- tuttavia viene naturale pensare di porre rimedio a una tale, sia pure astratta, discrepanza dichiarando applicabili i principi in questione anche alla restante attività amministrativa, quella per così dire autonoma, degli apparati italiani. Ma una tale idea suscita qualche perplessità, dal momento che

* da un lato, essa si sostanzia in un rinvio all'ordinamento comunitario che nella sostanza equivarrebbe a dare un preventivo lasciapassare (in campi che sono estranei al diritto comunitario non casualmente ma per scelte precise operate in sede di Trattati), a principi che, come è noto, non sono in realtà effettivamente comuni a tutti gli Stati membri della CE, ma piuttosto sono prescelti dalla CGCE tra quelli vigenti anche soltanto in alcuni degli SM, e se del caso poi rimodellati, - con qualche evidente, se pur remoto, rischio

* dall'altro, non si vede quale base giuridica potrebbe avere una legge di estensione unilaterale dei vincoli assuntisi dall'Italia con i trattati europei nel nuovo assetto delle fonti che si è visto

conclusione:

- nel quadro costituzionale riformato, parrebbe dunque necessaria una revisione della legge generale del procedimento amministrativo per adeguarla al nuovo sistema delle fonti ed inserirla nella disciplina generale nazionale dell'attività amministrativa destinata a far parte dell' "ordinamento civile" dello Stato

- al merito di alcuni dei possibili principi contenuti di questa disciplina nazionale sono dedicate altre relazioni alle quali si rinvia

- si può peraltro osservare che proprio l'articolazione in fonti di diverso livello di una tale normativa, che appare imposta dalle recenti riforme costituzionali, può andare incontro, almeno in parte, alle esigenze cui è dedicato il convegno, visto che l'uniformità di una disciplina imposta da un organo centrale all'agire di apparati amministrativi molto diversi implica necessariamente una qualità normativa che non può non produrre un alto grado di sterili formalismi