

IPSOA

# Giornale di diritto amministrativo

**30**  
ANNI

Bimestrale di legislazione, giurisprudenza,  
prassi e opinioni

ISSN 1591-559X - ANNO XXX - Direzione e redazione - Via Bisceglie, n. 66 - 20152 Milano (MI)

**2/2024**

 [edicolaprofessionale.com/GDA](http://edicolaprofessionale.com/GDA)

**Per un bilancio dell'esperienza  
regionale**

**La Legge di bilancio per il 2024**

**Le competenze amministrative  
sul territorio**

***Itinerari della giurisprudenza***

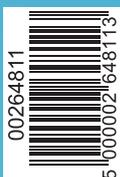
**L'evoluzione del soccorso istruttorio**

**DIRETTORE SCIENTIFICO**  
Sabino Cassese

**COMITATO SCIENTIFICO**  
Edoardo Chiti  
Giulio Napolitano  
Giulio Vesperini

**COMITATO DI INDIRIZZO**  
Francesco Battini  
Luigi Carbone  
Luisa Torchia

TARIFFA R.O.C.: POSTE ITALIANE SPA SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE D.L. 3553/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, DCB MILANO



Wolters Kluwer

## EDITORIALE

REGIONI E PROFESSIONI ARTIGIANE. PER UN BILANCIO DELL'ESPERIENZA REGIONALE di <i>Sabino Cassese</i>	<b>153</b>
--	------------

## OPINIONI

<b>Carriera alias</b> LA CARRIERA ALIAS: IDENTITÀ ACCADEMICA E GENERE di <i>Alessandra Pioggia</i>	<b>156</b>
---	------------

## ANALISI DELLA NORMATIVA

<b>Legge di bilancio</b> Legge 30 dicembre 2023, n. 213 IL BILANCIO PER IL 2024: I LIMITATI CONTENUTI DELLA MANOVRA di <i>Rita Perez</i>	<b>169</b>
ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI di <i>Giustino Lo Conte</i>	<b>175</b>
POLITICHE SOCIALI, INCENTIVI E SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ AZIENDALI di <i>Federica Marconi</i>	<b>180</b>
GLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI di <i>Massimo Macri</i>	<b>185</b>
LA RIQUALIFICAZIONE URBANA E LA SICUREZZA DELLE PERIFERIE di <i>Alessandra Villa</i>	<b>194</b>
L'ISTRUZIONE di <i>Alessandra Villa</i>	<b>198</b>
<b>ZES Unica</b> Decreto legge 19 settembre 2023, n. 124 convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162 VANTAGGI E RISCHI DELLA ZES UNICA di <i>Gian Paolo Manzella</i>	<b>201</b>
<b>Accesso agli impieghi pubblici</b> d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82 IL NUOVO REGOLAMENTO SULL'ACCESSO AGLI IMPIEGHI PUBBLICI di <i>Marco Magri</i>	<b>212</b>

## GIURISPRUDENZA COMMENTATA

<b>Impugnazione decisioni amministrative</b> Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. V, 9 novembre 2023, ricorso n. 72173/17 CEDU E GIURISPRUDENZA CREATIVA DEL CONSIGLIO DI STATO FRANCESE di <i>Marco Pacini</i>	<b>229</b>
<b>Competenza-Stato - Regioni</b> Corte costituzionale 4 gennaio 2024, n. 2 LE COMPETENZE AMMINISTRATIVE SUL TERRITORIO di <i>Dario Bevilacqua</i>	<b>235</b>
<b>Principio di precauzione</b> Consiglio di Stato, Sez. III, 26 ottobre 2023, n. 9265 I PRESUPPOSTI E IL PERIMETRO DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E LA TUTELA DELLA SALUTE di <i>Monica Cocconi</i>	<b>243</b>
<b>Finanza di progetto</b> Consiglio di Stato, Sez. V, 24 ottobre 2023, n. 9210 L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI PRELAZIONE DA PARTE DEL PROMOTORE NELLA FINANZA DI PROGETTO di <i>Livia Lorenzoni</i>	<b>253</b>

<b>Abilitazione scientifica nazionale</b>	T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-bis, 14 novembre 2023, n. 17050 VALUTAZIONE DELLA RICERCA SCIENTIFICA IN SEDE CONCORSUALE O ABILITATIVA E POTERE DECISIONALE di <i>Melania D'Angelosante</i>	<b>264</b>
<b>Carica di rettore</b>	T.A.R. Marche, Sez. I, 5 ottobre 2023, n. 604 LA (NON) RINNOVABILITÀ DELLA CARICA DI RETTORE di <i>Fabio Giglioni</i>	<b>272</b>

### ITINERARI DELLA GIURISPRUDENZA

<b>Soccorso istruttorio</b>	L'EVOLUZIONE DEL SOCCORSO ISTRUTTORIO: LA DISCIPLINA DEL NUOVO CODICE APPALTI di <i>Raffaele Fragale</i>	<b>278</b>
-----------------------------	---	------------

### PRASSI AMMINISTRATIVA

<b>Servizi pubblici locali di Roma Capitale</b>	Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale Relazione annuale 2022-2023 I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI ROMA: QUALITÀ E CONTROLLO di <i>Luca Megale</i>	<b>285</b>
---	---	------------

### INDICI

AUTORI, CRONOLOGICO E ANALITICO	<b>292</b>
---------------------------------	------------

**I contributi pubblicati in questa Rivista sono sottoposti, in forma anonima, alla valutazione di "referees"**

#### PROCEDURA DI REVISIONE

I contributi inviati per la pubblicazione al *Giornale di diritto amministrativo*, su iniziativa dell'autore o su richiesta della Direzione scientifica, sono valutati dalla Direzione e poi sottoposti a valutazione anonima di revisori tenendo conto delle competenze specifiche. La procedura garantisce il rispetto dell'anonimato dell'autore e del revisore. La Direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di revisione.

#### POLICY OPEN ACCESS PER RICERCA FINANZIATA CON FONDI PUBBLICI

Per i contributi che documentano i risultati di ricerca finanziata con fondi pubblici (art. 4, L. n. 112/2013), l'Editore si riserva di valutare le richieste di pubblicazione in Open access (O.A.) entro il limite massimo del 5% degli articoli annualmente pubblicati sulla Rivista. La richiesta di pubblicazione in O.A. deve essere contestuale all'invio dell'articolo alla redazione e corredata dall'apposita scheda di progetto fornita dall'Editore.

Una volta ottenuta l'autorizzazione, è consentito esclusivamente il caricamento in archivi elettronici istituzionali o disciplinari aperti (es. Iris-Cineca, repository di Ateneo, repository del MiUR) della sola versione post-print\* dopo un periodo di embargo di 6 mesi.

\* *Post-print*" (= Authors' Accepted Manuscript) è la versione definitiva del contributo inviata dall'Autore all'Editore, post-referaggio, e deliberata dall'Autore in bozza word prima dell'impaginazione definitiva in pdf per la stampa.

# Regioni e professioni artigiane. Per un bilancio dell'esperienza regionale

di Sabino Cassese

Le regioni hanno più di mezzo secolo di vita ed è tempo di tracciare un bilancio dell'esperienza di questo istituto, di cui si è auspicata l'introduzione fin dall'Unità e che, previsto dalla Costituzione repubblicana, è stato di fatto istituito solo 22 anni dopo la sua entrata in vigore.

Offre uno spunto interessante, a questo scopo, il quinto rapporto dell'"Osservatorio burocrazia" della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa - CNA, intitolato "Alla ricerca dei mestieri smarriti. Nel dedalo dei rapporti Stato regioni", redatto dal Dipartimento relazioni istituzionali e affari legislativi della Confederazione nel febbraio 2024.

Riassumerò brevemente i risultati dell'indagine, mettendo in luce le disfunzioni segnalate, ne indicherò le cause profonde ed elencherò i rimedi.

A seconda di quello che si beve, chi lo vende è un artigiano o un esercente attività commerciale di somministrazione assistita.

Se si è in una regione, si può divenire acconciatori dopo aver seguito un percorso di studio quinquennale, se si è in altra regione ne basta uno triennale. Per svolgere attività di tatuaggio, ogni regione fa per conto suo.

Il raffronto tra le diverse esperienze regionali in materia di mestieri consente di notare differenze territoriali di tipo normativo ed amministrativo, che danno luogo ad anomalie e a difficoltà nello svolgimento dell'attività di impresa: le norme regionali hanno introdotto ulteriori limiti e restrizioni alle attività produttive che non tengono conto delle esigenze del mercato, senza raccordi tra sistema centrale e regioni, dominati dalla frammentazione e da procedimenti differenziati.

In secondo luogo, della nozione di impresa artigiana si dà una interpretazione restrittiva e vi sono

contraddizioni e sovrapposizioni con la nozione di attività commerciali di somministrazione.

In terzo luogo, i percorsi di istruzione e formazione professionale non sono assicurati allo stesso modo da tutte le regioni.

Infine, vi sono regioni che prevedono interventi troppo invasivi, altre che dettano disposizioni eccessivamente elastiche.

Questi sono solo alcuni esempi delle diversità che esistono, così bene analizzate in questo quinto Osservatorio della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa - CNA (1), diversità che danno luogo a disfunzioni e inconvenienti di cui è bene indicare cause e rimedi.

La prima causa consiste nel ritenere il rapporto tra Stato e regioni come un sistema solare, nel quale ogni corpo ha una propria orbita, indipendente da quella degli altri corpi. In realtà, il riparto delle materie comporta la presenza anche di materie dette trasversali, come la tutela dell'ambiente e quella della concorrenza. Ad esempio, l'agricoltura spetta alle regioni, ma l'uso di pesticidi nei campi interferisce con la protezione dell'ambiente, che spetta allo Stato. Quindi, c'è un intreccio di competenze e sul loro esercizio occorre una intesa.

In secondo luogo, se autonomia vuol dire potere di differenziarsi, questo non vuol dire assenza di coordinamento, anzi di auto - coordinamento tra le regioni, che possono assicurare una collaborazione orizzontale: in Germania si chiamano "Gemeinschaftsaufgaben" quei compiti comuni, di tipo comunitario, che sono svolti congiuntamente tra regioni e Stato.

La terza causa di questa situazione critica consiste nella fiducia cieca nella legge, che non basta perché c'è bisogno anche di altro, specialmente a livello amministrativo. La legge è l'aratro che traccia il

(1) Gli altri rapporti sono stati i seguenti: *Il peso della burocrazia sull'avvio di un'impresa*, 2018; *Cibo a ostacoli. Le sfide delle imprese artigiane alla prova dell'evoluzione dei consumi*

*alimentari*, 2019; *La transizione ecologica nella selva oscura della burocrazia. Riusciranno le imprese a rivedere le stelle?*, 2021; *Appalti pubblici. L'Everest delle piccole imprese*, 2023.

solco, ma occorre la spada amministrativa per difenderlo.

I rimedi a questo stato di cose sono semplici da elencare e complessi da attuare.

In primo luogo, occorrono osservatorii nazionali che operino un monitoraggio, evitando di centralizzare nuovamente compiti che sono stati decentrati, ma consentendo una comunicazione tra le realtà regionali, verificando le “best practices”, promuovendo un certo grado di concorrenza tra le regioni. Autonomia non vuol dire incomunicabilità. Passato mezzo secolo dalla regionalizzazione, dopo i suoi assestamenti successivi (1972, 1977, 2001), da un lato non credo che si possano più temere interferenze centrali nella gestione decentrata, dall’altro sarebbe ora che le regioni più virtuose insegnassero allo Stato quello che chiamerei “un altro modo di legiferare e di amministrare”.

È bene ricordare che il modello organizzativo dello Stato centrale risale a 170 anni fa, mentre quello funzionale risale a 120 anni fa. Infatti, l’organizzazione ministeriale risponde al criterio, introdotto da Cavour nel 1853, della responsabilità ministeriale, diretto ad abbandonare il modello delle aziende. Nonostante i tentativi fatti nel 1946-47, specialmente grazie alla proposta Giannini - Barbara di un’amministrazione per servizi, il modello ministeriale si è perpetuato fino ai giorni nostri. Quanto al modello funzionale, esso fu dettato nel 1990 con la codificazione del procedimento amministrativo, già riconosciuto e sviluppato dalla giurisprudenza amministrativa nei decenni precedenti, e ispirato all’“Administrative Procedure Act” statunitense del 1946, il quale, a sua volta, era stato ispirato dall’idea, maturata agli inizi del secolo scorso, grazie all’opera dell’ingegnere Frederik Taylor dell’organizzazione dell’attività in sequenza.

In secondo luogo, occorre assicurare la collaborazione tra le regioni. Questo è il capitolo nel quale il regionalismo italiano è più carente, perché le regioni hanno percepito il proprio ruolo sempre in un rapporto di tipo verticale regioni-Stato, mentre c’è anche un rapporto orizzontale, regione-altre regioni. Quel che è accaduto durante la pandemia, con italiani ricoverati in ospedali tedeschi è la prova della inesistente o scarsa collaborazione orizzontale tra le regioni.

In terzo luogo, occorre che vi sia una partecipazione dei destinatari dell’attività regionale. L’amministrazione ha bisogno degli utenti. La Confederazione nazionale dell’artigianato e della piccola e media impresa è stata esemplare da questo punto di vista:

con il suo Osservatorio, ha fatto molto bene il primo passo perché ha individuato i problemi e ha consentito di formulare le soluzioni.

In termini più generali, la democrazia italiana avrebbe grande giovamento da un assetto nel quale i grandi utenti cooperassero con le amministrazioni regolatrici, queste collaborassero tra di loro e con il centro, l’autonomia non fosse intesa come indipendenza. Il risultato sarebbe maggior dialogo regolatori-regolati, maggiore cooperazione tra i diversi centri della poliarchia in cui consiste la nostra Repubblica, un uso più responsabile dell’autonomia. Regolazione non vuol dire imposizione di norme arbitrarie e contraddittorie. Policentrismo non vuol dire spezzettamento dell’ordinamento in tante repubbliche indipendenti. Autonomia comporta responsabilità.

Un esempio al quale ispirarsi è “Opencivitas”, un progetto avviato per far conoscere, porre a raffronto e valutare gli enti locali. OpenCivitas è il portale di accesso alle informazioni degli enti locali, un’iniziativa di trasparenza promossa dal Ministero dell’Economia e delle Finanze e dalla società Soluzioni per il sistema economico - Sose, dal gennaio 2024 incorporata in Sogei. Il progetto è nato nel 2009, con la legge numero 42 in materia di federalismo fiscale e le successive disposizioni attuative che prevedono la determinazione dei fabbisogni standard per gli enti locali. Per la prima volta in Italia, cittadini e amministratori hanno a disposizione uno strumento che permette di conoscere i dati raccolti per la determinazione dei fabbisogni standard; comprendere le prestazioni degli enti e gli elementi socio-economici che concorrono a determinare il fabbisogno complessivo; valutare i servizi erogati attraverso una serie di indicatori; accedere ai dati in modalità “opendata” degli oltre 6.600 comuni, delle 73 province, delle 10 città metropolitane e delle 3 province montane appartenenti alle regioni a statuto ordinario. Per i cittadini è uno strumento di valutazione e controllo delle scelte operate dagli enti. Per gli enti locali è uno strumento operativo che aiuta ad individuare le migliori strategie di gestione e utilizzo delle risorse. Insomma, l’idea di base di questo progetto è che l’Italia può progredire misurando e partendo dal basso.

Per terminare, bisogna ricordare che le regioni hanno ormai più di mezzo secolo di vita. Vi è la necessità di un “check up”, una verifica che va fatta fino fondo, eventualmente riportando al centro alcune materie e trasferendo nuove materie in periferia, perché in questi ultimi cinquant’anni il mondo è cambiato e sono cambiate anche le esigenze della società e dell’economia. Vi è, inoltre, la necessità di attuare o

promuovere l'attuazione, all'interno delle regioni, di un maggiore decentramento, anche per non lasciare sulla carta quella disposizione della Costituzione (articolo 114) secondo la quale "la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città

metropolitane, dalle regioni e dallo Stato". Quando fu introdotta questa norma, nel 2001, si pensava che la responsabilità ultima dovesse essere quella della "street-level bureaucracy", che costituisce l'ultimo anello della catena tra la legge e il cittadino.