

GIAN GALEAZZO STENDARDI

SULL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI
AMMINISTRATIVE DA PARTE DELLA REGIONE (*)

(*) Comunicazione presentata al Convegno della Regione Lombarda sui problemi nascenti dall'applicazione dell'art. 69 dello St. R. Lomb., tenutosi a Milano il 25 marzo 1972.

SOMMARIO: I. Impostazione del problema. — II, 1. Modi di esercizio delle funzioni amministrative. — 2. Questioni nell'ipotesi di esercizio diretto. — 3. Il costo. — 4. Forma degli atti di intesa fra Regione ed Enti locali. — 5. Affidamento di un incarico « di risultato » dalla Regione ad un Ente locale. — 6. Il problema del personale. — III, 1. Problemi della delega. — 2. Natura della delega. — 3. Soggetti cui può essere data la delega. — 4. Forma e contenuto della delega. — 5. Materie per le quali può essere data la delega. — 6. Cessazione della delega. — 7. Poteri dell'Ente delegante sul delegato.

I

Le funzioni amministrative, nell'ambito della Regione possono essere esercitate: a) dalla Regione direttamente; b) dai singoli Enti locali e da loro raggruppamenti, in forza di attribuzione diretta fatta dalla legge dello Stato; c) dai singoli Enti locali o da loro raggruppamenti, per delega della Regione.

II

1. Le Regioni possono esercitare direttamente le funzioni amministrative avvalendosi tanto di uffici propri, quanto di quelli degli Enti locali, singoli o associati.

La prima possibilità non è esclusa dalla legge, solo è considerata come ipotesi non generale.

La giustificazione della seconda possibilità è da rintracciarsi nella volontà di contenere il numero del personale e degli uffici della Regione, e, quindi, il costo della Regione stessa. Questa giustificazione non può essere posta in secondo piano, quando si tratti il problema delle funzioni amministrative esercitate direttamente dalla Regione, perchè ove l'esercizio diretto sia possibile senza incrementare il costo della Regione, dovrà essere preferito.

In tal senso la norma dello Statuto Regionale non prevede

un obbligo, ma solo un potere per la Regione di delegare le funzioni e di avvalersi degli Uffici degli Enti locali.

2. Il problema dell'esercizio delle funzioni amministrative mediante l'impiego di uffici e personale degli Enti locali, singoli o raggruppati, preesistenti o costituiti per scopi particolari, è un problema riducibile ai seguenti termini: a) costo a carico della Regione; b) tipo di accordi con gli Enti locali.

3. Il costo del servizio potrà essere stabilito con apposita indagine preventiva svolta da uffici tecnici specializzati. Ciò condurrà all'indicazione del personale necessario presso l'Ente locale.

4. Gli accordi fra Regione ed Ente possono essere stabiliti mediante atti amministrativi della Regione e dell'Ente, nelle forme tipiche, che recepiscano il contenuto delle intese concretamente intercorse.

La Regione potrà assegnare ad uffici periferici preesistenti l'esercizio di alcune sue funzioni, mantenendo ovviamente il potere di direzione sui singoli uffici, che, per l'esercizio di quelle funzioni, saranno e si considereranno alla dipendenza esclusiva della Regione.

Il problema organizzativo sussisterà, se mai, per gli Enti locali che vedranno alcuni dei loro uffici destinati a svolgere due funzioni e due attività: una per l'Ente, ed una per la Regione, e che dovranno provvedere ad organizzare gli uffici stessi in modo che possano far fronte al duplice carico.

5. Altra soluzione potrebbe essere quella consistente nello affidamento, ad uffici di Enti locali, dello svolgimento di funzioni della Regione mediante « incarichi » o « mandati » di tipo privatistico, cioè richiedendo una prestazione di opera, da compensarsi secondo convenzione, lasciando agli Enti locali l'intero onere della organizzazione e del funzionamento dell'ufficio, e limitandosi ad esigere il risultato di prestazione.

6. Nel caso di scelta della prima soluzione (accordi fra Regione ed Ente per l'utilizzazione diretta degli uffici degli Enti da parte della Regione) occorrerà determinare la dipendenza del personale dalla Regione sotto il profilo dell'utilizzazione, distinguendola dalla dipendenza dall'Ente locale, sotto il profilo dell'amministrazione.

III

1. L'esercizio delle funzioni amministrative ad opera degli Enti locali, singoli o raggruppati, che venga attuato in forza di una legge dello Stato fa sorgere il problema dei limiti di tale legge dello Stato, cioè del significato in concreto attribuito all'espressione «interesse esclusivamente locale», contenuta nell'art. 118 Cost. Si tratterà di stabilire, in altri termini, se una data materia nella quale la competenza amministrativa sia data direttamente ad un Ente locale da una legge dello Stato, sia o meno una materia di «interesse esclusivamente locale». È da tener presente che ben poche sono le materie di interesse esclusivamente locale, essendo progressivamente crescente l'interdipendenza fra i vari Enti locali in ogni materia.

IV

1. L'esercizio delle funzioni amministrative da parte della Regione mediante delega ad Enti locali, singoli o raggruppati in organismi istituzionali, dà luogo ai seguenti problemi: *a)* natura ed essenza della delega; *b)* soggetti cui potrà essere conferita la delega; *c)* modalità e contenuto della delega; *d)* materie che possono essere delegate; *e)* cessazione della delega; *f)* poteri del delegante rispetto al soggetto delegato.

2. La natura della delega si rintraccia nel fatto che il potere rimane nel delegante, ma il suo esercizio è affidato al delegato.

Da ciò derivano: la revocabilità della delega; il potere di controllo del delegante sul delegato; la limitazione della delegabilità, poichè nessuno può delegare un potere maggiore di quello che realmente abbia.

L'essenza della delega si ritrova nel fatto che al delegato viene demandato l'esercizio di un potere, sul quale egli non ha alcuna disponibilità quanto all'intrinseco contenuto del potere stesso, ed ha una disponibilità limitata, quanto al suo esercizio, del fatto materiale dell'esercizio stesso e dalla volontà manifestata dal soggetto delegante.

3. I soggetti a cui può essere assegnata la delega possono essere o soggetti predeterminati (Enti locali, singoli, o raggruppati), ovvero soggetti precostituiti *ad hoc*. L'art. 69 dello S.R. Lomb. sembra consentire quest'ultima ipotesi solo quando si tratti di soggetti di tipo istituzionale, e non di tipo occasionale.

4. Le modalità della delega riguardano la forma ed il contenuto dell'atto con cui la delega può essere conferita.

L'articolo 69 dello Statuto Regionale Lomb. indica come forma dell'atto quella della Legge Regionale, con ciò escludendo l'ipotesi della delega per atto amministrativo.

Il contenuto della delega è in parte previsto dall'art. 69 che parla di « indirizzo e direttive generali »; a tale contenuto dovranno aggiungersi la determinazione della materia, e gli eventuali limiti di tempo per l'esercizio della delega. Si dovrà, quindi, escludere la delega generica per grandi categorie di materie, come quella generica per indeterminatezza dei criteri direttivi.

Si dovrà, invece, ammettere la delega particolare per il compimento di un singolo atto, ovvero per una serie di atti destinati a raggiungere il proprio esaurimento.

La determinatezza di materie specifiche, di principi e criteri direttivi, e di eventuali limiti di tempo, implicano l'esistenza del controllo, da parte del delegante, sull'operato del delegato, per accertare il rispetto dei limiti della delega.

5. Le materie per le quali può sorgere il problema della delega vanno raggruppate in due categorie: a) le materie di competenza propria della Regione; b) le materie delegate dallo Stato alla Regione.

Le materie proprie della Regione, in forza dell'art. 118 Cost., sono quelle indicate dall'art. 117 Cost.

Problema particolare è quello delle materie per le quali le funzioni amministrative sono state delegate dallo Stato alla Regione. Può, in tal caso, la Regione delegare a sua volta l'esercizio di tali funzioni agli Enti locali?

Secondo l'art. 69 S.R. Lomb. sembra che la Regione ritenga di poter delegare agli Enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative anche nelle materie in cui tale esercizio sia stato ad essa Regione delegato dallo Stato.

I principi generali in materia di delegazione sopra richiamati condurrebbero invece ad escludere tale possibilità. Infatti, se la delega consiste nell'attribuire ad un soggetto il materiale esercizio di un potere, che rimane, però, nel soggetto delegante, deriva da ciò che il delegato non può trasferire tale esercizio ad altri. Infatti egli non possiede il potere, ma ha solo il compito di esercitarlo; tale compito gli è stato attribuito per legge « *intuitu personae* », ed egli non può spogliarsene a favore di altri che la legge non ha designato; il delegato non può modificare l'atto con cui gli è stata data la delega; se il potere delegato fosse delegabile a sua volta, verrebbe frustrato lo scopo che il legislatore ha voluto perseguire assegnando l'esercizio di quel potere ad un determinato soggetto, in quanto l'esercizio del potere apparterrebbe, alla fine, ad un soggetto diverso da quello designato dal legislatore.

Il primo comma dell'art. 69 S.R. Lomb., ad avviso dello scrivente, deve, quindi, ritenersi costituzionalmente illegittimo, là dove dispone la delegabilità agli Enti locali delle funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, per violazione dell'art. 118 Cost., 2° comma.

Il terzo comma dell'art. 118 Cost. infatti prevede che le funzioni amministrative siano esercitate dalla Regione per delega (laddove la delega sia possibile) ovvero valendosi degli uffici degli Enti locali (laddove la delega non sia possibile); inoltre non esclude affatto che le funzioni amministrative siano esercitate dalla Regione in modo diretto a mezzo dei propri uffici.

6. La delega può cessare: *a)* per sopravvenienza del termine finale; *b)* per esaurimento delle funzioni; *c)* per revoca.

I primi due casi non sembrano essere stati presi in considerazione dalla normativa regionale in materia. Non si può, tuttavia, escludere la legittimità di una delega a tempo determinato, ovvero per una specifica funzione. In ambedue i predetti casi il sopravvenire del termine finale o l'esaurimento delle funzioni fanno cessare la delega, che non può rivivere, ma che, eventualmente, dovrà essere nuovamente attribuita.

L'art. 69 S.R. Lomb. invece disciplina la revoca della delega. Tale revoca potrà essere generale (per tutti gli Enti) o particolare (per singoli Enti).

Nel caso di revoca particolare l'art. 69 prevede una deliberazione a maggioranza (semplice, relativa, assoluta?) dei consiglieri assegnati alla Regione. L'espressione non è felice perchè, letteralmente presa, sembrerebbe indicare la possibilità che altre deliberazioni siano assunte senza la maggioranza dei Consiglieri Regionali.

Questione di particolare rilievo è quella riguardante la ipotesi di revoca della delega.

Tali casi dovranno essere stabiliti dalla legge regionale, ma dovranno essere tassativi. Il mancato rispetto dei limiti posti dalla legge regionale di delegazione, l'inosservanza di norme o di disposizioni emanate in materia dal soggetto delegante, l'esercizio dell'attività delegata in modi e forme dannosi per il funzionamento dell'amministrazione, sono tutte ipotesi cui potrà corrispondere la revoca della delega.

7. Il soggetto delegante ha, rispetto al soggetto delegato, determinati poteri che scaturiscono dalla reciproca posizione. L'art. 69 S.R. Lomb. prevede che la Regione abbia, oltre ai poteri di indirizzo, già sopra indicati, quelli di coordinamento e di controllo.

Il potere di coordinamento implica la possibilità per la Regione di intervenire nei confronti degli atti del soggetto delegato, con atti propri, aventi efficacia modificativa, ove ciò sia necessario per realizzare tale coordinamento. Non va dimenticato che il potere rimane sempre alla Regione e che non si ha limitazione dell'autonomia del delegato laddove la Regione intervenga per conseguire uno dei suoi fini istituzionali.

Il potere di controllo implica il potere di annullamento di ufficio e l'esercizio del controllo sostitutivo in quanto tale potere di controllo è stato dalla legge attribuito alla Regione affinché questa eserciti l'attività amministrativa propria (sia pure mediante un soggetto delegato), sì che negare il controllo sostitutivo significherebbe negare alla Regione quel potere che le è necessario per svolgere una sua funzione fondamentale. D'altro canto il fatto che l'esercizio di un potere sia attribuito dal delegante al delegato non fa perdere al delegante la titolarità del potere stesso, e conseguentemente, la possibilità di usarlo.