

3114  
R 1.5 72  
REGIONE EMILIA-ROMAGNA  
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
UFFICIO STUDI LEGISLATIVI

---



IL SISTEMA DELLE DELEGHE NELLO STATUTO EMILIANO

(Studio per l'attuazione dell'art. 57)

.....

- testo redatto da MARCO CAMMELLI -

maggio 1972

CONSIGLIO REGIONALE  
UFFICIO STUDI LEGISLATIVI  
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

22005

Regione Emilia-Romagna  
Biblioteca del Consiglio

B R1 I  
1.5  
72SIS

S O M M A R I O

PAGG.

Parte I	- <u>Caratteri generali della delega di funzioni amministrative regionali.</u>	
1	- La delega di funzioni amministrative nel sistema dell'art. 118 Cost.	1
	a) delega come strumento di razionalizzazione	2
	b) delega come momento di partecipazione	4
2	- Alternative al sistema delle deleghe	9
3	- Oggetto della delega con riferimento:	9
	a) alle competenze amministrative regionali: delega e sub-delega	10
	b) al significato di "delega di funzioni"	14
	c) altre osservazioni sul contenuto della delega	17
4	- I destinatari della delega	18
	a) interpretazione letterale	19
	b) interpretazione sistematica	19
	c) comunità montane e comprensori	23
	d) i consorzi di enti locali	25 bis
Parte II	- <u>Problemi relativi al conferimento delle deleghe.</u>	
1	- Assetto delle competenze amministrative regionali prima del trasferimento	26
2	- Forma e modalità del trasferimento:	27
	a) legge generale sulle deleghe o disciplina predisposta in occasione del singolo conferimento:	27
	x) legge generale sulle deleghe	27
	xx) singoli atti di delega	28
	b) forma dei singoli provvedimenti di delega	29
	x) con delibera	30
	xx) con legge	31
3	- Delega e programmazione regionale	33
4	- La "collaborazione" dei destinatari	34
5	- Ripartizione tra gli organi regionali delle competenze relative alla delega	36
6	- Riflessi della delega sulla struttura dei destinatari:	41
	a) esercizio per quartieri	41
	b) esercizio per comprensori	43

Parte III - La disciplina del rapporto di delega.

1 - I poteri della Regione sulla disciplina del rapporto di delega	48
2 - Riserva ai organi regionali di atti o fasi del procedimento relativo alla funzione delegata	51
3 - Le direttive nel corso del rapporto:	52
a) organo regionale competente	53
b) direttive per funzioni delegate e sub-delegate	56
c) garanzie dell'autonomia dei delegati	59
d) effetti delle direttive	60
4 - Interventi della Regione sulla funzione delegata:	64
a) sostituzione	64
b) revoca	67
5 - Rapporti finanziari tra regione e delegati	71
6 - Personale e funzioni delegate	75

Parte IV - Garanzie amministrative e giurisdizionali sugli atti emanati nell'esercizio di funzioni regionali delegate.

1 - Imputazione dell'attività delegata	77
2 - Responsabilità nei confronti di terzi	79
3 - Ricorso amministrativo o definitività dei provvedimenti	81
4 - Controllo sugli atti emanati dal delegato	82

Conclusioni-1 - Delimitazione concettuale dell'istituto della delega	87
2 - Per una legge generale sulle deleghe	89

Appendice - Considerazioni sul disegno di legge relativo a "Norme generali per l'esercizio del potere di delega di funzioni regionali" di iniziativa della Giunta regionale della Toscana	91
---	----

## PARTE I

### CARATTERI GENERALI DELLA DELEGA DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE REGIONALI.

#### 1) La delega di funzioni amministrative nel sistema dell'art. 118 Costituzione.

Il concetto tradizionale di delega è (o meglio: era) quello secondo cui tale istituto rappresenta lo strumento mediante il quale il titolare di una certa funzione amministrativa può, quando lo ritenga opportuno e la legge ne preveda la possibilità, trasferire l'esercizio di determinati poteri ad altro soggetto per un periodo di tempo definito. Durante lo svolgimento del rapporto, il delegante conserva la titolarità dei poteri delegati ed ha perciò la facoltà di impartire direttive, di revocare ad nutum, di sostituirsi al delegato tutte le volte che lo ritenga opportuno. In una parola conserva l'intera disponibilità delle attività esercitate dal delegato.

L'istituto, in questa prospettiva, ha perciò la funzione di razionalizzare l'esercizio dell'attività amministrativa consentendo di spostare il livello dell'esercizio di determinate funzioni là dove (per vari motivi) sia più opportuno svolgerle.

Rispetto a questo sistema, il 118 terzo comma si distacca immediatamente per due ragioni:

- a) perchè la delega è prevista non tra organi di uno stesso Ente (come avveniva in precedenza) ma tra sogetti diversi (Enti), caratterizzati in più (cfr. Province e Comuni) dall'essere "autonomi" cioè muniti di particolari poteri e di un particolare rilievo (costituzionale);
- b) perchè la delega è prevista (assieme all'utilizzazione di uffici) come strumento "normale" per lo svolgimento di funzioni amministrative regionali.

Questi elementi non permettono di riferirsi allo schema (tradizionale) di delega sopra indicato perchè cambia il rapporto tra delegante e delegato (non più rapporto tra organi, ma rapporto tra Enti, e per giunta autonomi) e il carattere della delega (è normale: quindi non dipende più dall'assoluta discrezionalità del titolare delle funzioni se delegare o meno; per lo stesso motivo il delegante non potrà revocare quan

L  
2

do lo voglia; ancora, se la delega è uno strumento normale, non può essere conferita con un termine di tempo determinato; infine, la possibilità di sostituzione e di revoca deve essere limitata).

Caduto il quadro di riferimento costituito dallo schema tradizionale della delega, la ricostruzione del significato e delle varie possibilità che scaturiscono dall'art. 118 terzo comma, non può venire che dall'interpretazione sistematica della disposizione: vale a dire dalla valutazione circa il ruolo riservato dalla Costituzione alla delega a favore di Enti locali nel sistema amministrativo regionale.

Proprio da questo esame sistematico (a seconda delle norme e dei principi che in tale valutazione complessiva si vogliono particolarmente sottolineare) scaturiscono due possibili indicazioni:

a) Delega e razionalizzazione dell'attività amministrativa regionale.

Questa impostazione si riallaccia, di fatto, alla funzione che la delega tradizionalmente ha assolto, considerandola come strumento attraverso il quale è possibile trasferire l'esercizio delle funzioni amministrative a livello tecnicamente più idoneo al compimento di tale attività. In questa prospettiva, perciò, una volta riconosciuto che la Regione tendenzialmente non deve amministrare in via diretta le proprie funzioni, si offrono le seguenti alternative:

x) esercizio attraverso delega: conveniente quando il livello comunale e provinciale sembri il più opportuno per lo svolgimento di certi compiti e quando sia preferibile affidare, globalmente, il momento dell'esercizio alla responsabilità di un Ente.

x1) utilizzo di uffici: anche in questo caso si ritiene opportuno spostare a livello locale il momento della esecuzione, ma escludendo ogni autonomia di valutazione, poichè l'ufficio, pur essendo strutturalmente inserito nell'Ente locale, dipende funzionalmente dalla Regione.

I momenti x) e x1), dunque sono accomunati dallo svolgimento a livello periferico dell'attività relativa alla funzione: la differenza sta nel fatto che mentre con la delega la Regione si limita a fissare principi e direttive (e l'esercizio è globalmente affidato al delegato, sì che il rapporto è fra Ente ed Ente), con l'utilizzazione di uffici l'intera funzione resta alla Regione che si limita ad affidare ad un ufficio il conferimento di certe attività (e, limitatamente al loro svolgi-

mento, l'ufficio è ufficio della Regione).

x2) esercizio di funzioni in via diretta. Sempre nella prospettiva della "razionalizzazione" dell'attività amministrativa regionale, una via non trascurabile è costituita dall'esercizio diretto di quelle funzioni per le quali il livello regionale appaia più opportuno.

Si sostiene, infatti, che se è vero che la Costituzione ha indicato un modello decentrato di esercizio di funzioni amministrative, è altrettanto vero che tale indicazione si arresta là dove esigenze di funzionalità, di indirizzo e di coordinamento siano prevalenti. Proprio questo significato hanno quelle opinioni secondo cui la delega deve arrestarsi là dove vi sia la presenza di un "interesse regionale", dove vi sia bisogno di "uniformità" di trattamento o quando vi siano attività "tecnicamente complesse" tali da "eccedere le possibilità dell'Ente locale".

x3) istituzione di Enti. E' logica conseguenza della prospettiva da cui ci si muove. Per quelle funzioni che vadano gestite a livello regionale e che richiedono, per loro stessa natura o per l'opportunità del momento, una autonomia di carattere funzionale, non c'è dubbio che l'istituzione di un Ente "ad hoc" rappresenti la soluzione "razionale".

I momenti x2) e x3) sono dunque accomunati dal fatto di rappresentare la scelta del livello regionale: si differenziano per il tipo di struttura (burocratica o funzionale) attraverso cui viene gestita la funzione.

In generale, circa le prospettive della delega come "razionalizzazione" del sistema amministrativo regionale, si può osservare che attraverso questa via non si privilegia, di per sé, alcuna modalità di esercizio. Certo, in linea di massima si accoglie la tendenza ad operare a livello periferico, ma innanzitutto questo lascia aperta la possibilità dell'utilizzazione di uffici oltre che della delega; in secondo luogo, il livello regionale si impone quando l'attività si svolga nella sfera dell'"interesse regionale", ammettendo sia la gestione diretta che l'istituzione di Enti.

D'altra parte non mancano, nell'interpretazione sistematica del 1° comma dell'art. 118 Cost., elementi a sostegno di tale prospettiva.

Si può indicare il fatto che la Costituzione offre alla Regione la scelta tra delega agli Enti o utilizzazione dei loro uffici, ciò che vale ad escludere una preferenza in ordine alla delegazione. Ancora, si fa

4

riferimento alla titolarità (ed alla conseguente responsabilità) riconosciuta alla Regione in ordine alle proprie funzioni amministrative, sì che ne deriva la esclusione di ogni tipo di decentramento che, per la ampia autonomia goduta dagli Enti locali destinatari, sottragga sostanzialmente alla Regione la disponibilità delle proprie funzioni. In tal modo, infatti, verrebbe a spezzarsi il necessario rapporto fra responsabilità e disponibilità del potere, dato che la Regione finirebbe per essere responsabile del fatto e per il fatto altrui.

Inoltre, la dizione del 3° comma della disposizione transitoria 8°, disciplinando il trasferimento ed il reclutamento del personale della Regione, indica la previsione di un apparato regionale: presuppone, in altre parole, anche la gestione diretta di funzioni regionali.

Infine, l'art. 62 della c.d. legge Scelba (la cui legittimità è stata di recente confermata dalla sentenza della Corte Cost. n. 40 del 1972 per quelle Regioni che non abbiano altrimenti previsto nel proprio Statuto) assoggettando le deliberazioni prese nell'esercizio di funzioni delegate allo stesso controllo previsto per gli atti della Regione, sottolinea come questa ultima sia il necessario centro di imputazione della attività e degli effetti che ne derivano (almeno nei confronti dello Stato) anche in occasione di un rapporto di delega.

Per dirla in sintesi: c'è un momento "regionale" necessario; in ogni caso la delega è un modo di esercitare la funzione così come lo è l'utilizzazione degli uffici e l'istituzione di Enti.

#### b) Delega come momento di partecipazione -

Questa seconda prospettiva si fonda sul rilievo riconosciuto ai principi costituzionali enunciati dall'art. 5 (carattere autonomistico e decentrato dell'ordinamento) dall'art. 114 (che privilegia, fra i vari Enti, le Regioni, le Province ed i Comuni) e dall'art. 118 1° comma (rilievo del livello locale in base alla presenza del corrispondente interesse).

Da queste norme, infatti, si trae la scelta costituzionale di valorizzare non soltanto il generico decentramento (cioè il trasferimento dal centro alla periferia della gestione di funzioni amministrative sia statali che regionali) ma quel decentramento che, poggiando su Enti a base rappresentativa, consenta forme di autogoverno e di partecipazione dei cittadini all'esercizio

delle funzioni che li riguardano. E, d'altra parte, la scelta di tali principi è già espressa, fin dal 2° comma dell'art. 1 nello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

In questa prospettiva, perciò, non abbiamo soltanto una semplice "preferenza" del livello locale rispetto a quello centrale (statale o regionale), ma la precisa indicazione:

- a) che è da ricercare con il maggiore impegno la gestione decentrata delle funzioni amministrative;
- b) che momenti privilegiati del decentramento sono quelle forme giuridiche che consentano la partecipazione degli Enti a base rappresentativa: vale a dire Province, Comuni e (in base alla recente legge) le comunità montane, oltre agli Enti comprensoriali.

Ora, poichè con l'utilizzazione di uffici si ottiene solo la dipendenza funzionale (cioè, in occasione dello esercizio di attività spettanti alla Regione) di uffici per il rimanente inseriti nella struttura dell'Ente di appartenenza; poichè, in altre parole, si ottiene una articolazione periferica dell'amministrazione diretta regionale, l'unico strumento che realizzi il decentramento (cioè trasferisca l'intera funzione e non il compimento di singoli atti) è, appunto, la delega di funzioni amministrative. Delega che avrà, preferibilmente, come destinatari le Province, i Comuni e le Comunità montane, in quanto a questi soggetti, ed ai comprensori, va riconosciuto il carattere della rappresentatività delle collettività interessate.

Quando l'uso di tale strumento comporti difficoltà non facilmente superabili, ecco che la Regione può ricorrere, a seconda delle esigenze manifestatesi, all'utilizzazione di uffici, all'amministrazione diretta, all'istituzione di Enti funzionali.

In virtù dei principi sopra indicati, perciò, la disposizione costituzionale del 3° comma dell'art. 118 va in qualche modo "riletta" in questo modo:

- normalmente la Regione esercita le proprie funzioni delegandole ad Enti a base rappresentativa-democratica;
- quando ciò non sia possibile, la Regione può optare fra l'avvalersi di uffici, o la gestione diretta o, infine, per l'istituzione di appositi Enti regionali.

Che la scelta della Regione Emilia-Romagna sia in questa direzione, sembra provato non solo dall'affermazione del principio del decentramento e della partecipazione enunciato in sede di principi fondamentali dello Statuto,

ma dall'interpretazione sistematica che conduce a ritenere gli Enti rappresentativi come soggetti di particolare rilievo nell'ordinamento regionale.

Così è dato di ricavare dalla disposizione dell'art. 53, secondo cui "la Regione, ispirandosi ai principi di cui all'art.5, riconosce nell'autonomia dei Comuni e delle Province, un momento essenziale della partecipazione popolare al governo della cosa pubblica".

Così si trae dall'art. 55, in base al quale "la Regione promuove e coordina la partecipazione dei Comuni e delle Province alla programmazione economica e ne determina, d'intesa con essi, le modalità ai fini di un equilibrato sviluppo economico e sociale", in particolare quando si consideri (come vedremo in seguito) la stretta interdipendenza tra programmazione regionale e sistema delle deleghe.

Ancora si ponga mente all'ultimo comma dell'art. 57, secondo cui "l'esercizio delle competenze istituzionali degli Enti locali e delle funzioni amministrative ad essi delegate dalla Regione costituisce un momento fondamentale della loro autonomia"; disposizione, quest'ultima, che non può assumere un significato compiuto se non rapportata a quegli Enti locali la cui autonomia sia dato essenziale non semplicemente per l'esercizio di determinate funzioni o per la cura di determinati interessi, ma per il perseguimento di finalità generali diretta espressione della collettività rappresentata.

Come si può constatare, si è volontariamente "schematizzato" l'alternativa fra i due valori della "razionalizzazione" e della "partecipazione": i termini reali di tale antitesi vanno tuttavia precisati.

Il perseguimento dell'efficienza e del buon andamento dell'organizzazione amministrativa non può essere, neppure sul piano giuridico, un "disvalore": oltre all'enunciato dell'art.97 della Costituzione, sta la considerazione (invero decisiva) che nessun risultato può essere ottenuto senza un assetto idoneo a perseguirlo ed in grado di realizzarlo. Quindi, la schematizzazione sopra effettuata va intesa nel senso non di trascurare l'efficienza, ma di evitare che questa sia il primo criterio in base al quale operare le proprie scelte.

Il buon funzionamento dell'amministrazione, dunque, questo è il senso del discorso sin qui condotto, si pone come limite oltre il quale non può più utilmente essere perseguito alcun risultato (qualunque esso sia). Ecco, allora, per-

chè si afferma (ooco più avanti) che la possibilità di delegare si arresta dinnanzi a quelle ipotesi nelle quali il trasferimento della funzione agli Enti locali pregiudichi ogni possibilità di sintesi e di coordinamento a livello regionale, superi le possibilità tecniche ed organizzative di qualsiasi possibile delegato, esponga la funzione ad un esercizio troppo differenziato sì da essere addirittura contraddittorio.

Dunque, l'efficienza non è un disvalore: è, piuttosto, il limite che qualsiasi ipotesi di assetto organizzatorio non può trascurare.

Ma il criterio che presiede, primo fra tutti, alla valutazione delle varie soluzioni astrattamente prospettabili è, sicuramente, quello della partecipazione. Anche su questo punto è bene operare le debite precisazioni.

Che la partecipazione sia un principio fondamentale del nostro Statuto, è indiscutibile (cfr. le norme precedentemente citate): ora, ciò che è stato recepito sul piano formale corrisponde alla profonda convinzione che regge l'analisi effettuata in questo lavoro.

Questo studio (così non si potrà, almeno in questo caso, accusare i giuristi di nascondere, dietro le forme, contenuti politici surrettiziamente introdotti) muove dalla premessa del valore fondamentale della partecipazione sotto una duplice prospettiva:

- a) le Regioni non vanno confrontate esclusivamente con i principi e le indicazioni delle norme costituzionali ~~indicate~~ <sup>(che tuttavia danno già riferenti indicazioni in questo senso; cf. art. 3 comma 2 cost.)</sup>.  
Se quella è la nascita "formale" delle REGIONI, il loro "essere" è storicamente legato alle vicende che ha attraversato il Paese sul finire degli anni 60 e che, non a caso, hanno trovato negli Statuti la loro espressione politica e formale.

Le Regioni, dunque, sono state "concepite" nel 1948, ma realmente "volute" nel 1968: i 20 anni ed oltre trascorsi fra la previsione costituzionale e l'approvazione degli Statuti pongono anche il giurista dinanzi al problema (talvolta drammatico) della compatibilità e dei reciproci rapporti dei due atti (Costituzione e Statuti) dei quali il primo ha forma e grado superiore, mentre il secondo è fonte sostanziale e storica. Ed è proprio su queste considerazioni che si giustifica la definizione degli Statuti come "atti a rilievo costituzionale" equiparabili cioè alla Costituzione quanto alla "forza" ed al "valore" (cfr. D'Albergo).

In questo quadro il rilievo <sup>riconosciuto</sup> alla partecipazione si arricchisce di un ulteriore argomento: il fatto, cioè, che l'avvento della REGIONE è una risposta alla domanda di partecipazione di cui i grandi movimenti della fine degli anni 60 sono indubbia espressione. E gli Statuti, in tutto il Paese, accolgono e sviluppano questa richiesta.

"la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative...." art. 118 comma 3<sup>o</sup> Costituzione;  
b) e della espressione "delega di funzioni".

a) Circa il primo punto, infatti, l'alternativa è tra la possibilità di delegare solo le funzioni di cui la Regione è titolare oppure anche le funzioni che le siano state delegate dallo Stato (sub-delega).

L'interpretazione restrittiva (per cui va negata la possibilità di sub-delegare) potrebbe essere fondata sulle seguenti considerazioni:

x) la regola tradizionale in base alla quale "il delegato non può a sua volta delegare": con tale espressione si vuole significare che siccome la titolarità della funzione spetta al delegante, e poichè costui ha scelto, per l'esercizio di determinate funzioni, l'organo o il soggetto X, se questi a sua volta delegasse al soggetto Y compirebbe una valutazione che investe il conferimento stesso della delega, rientrando dunque nella sfera della titolarità della funzione e quindi, in definitiva, nei poteri dell'originario (ed unico) delegante.

x1) Ma l'elemento che più fondatamente potrebbe sorreggere l'interpretazione restrittiva contraria alla delega è costituito dalla natura del controllo cui sarebbero sottoposti gli atti del sub-delegato.

Nel caso infatti in cui la Regione delegasse ad un Comune l'esercizio di determinate funzioni già precedentemente oggetto di delega tra Stato e Regione, accadrebbe che (almeno per le Regioni che, come l'Emilia-Romagna, abbiano una norma statutaria come quella dell'art. 58 I<sup>o</sup> e II<sup>o</sup> comma) gli atti compiuti nell'esercizio di tali funzioni (sub)-delegate sarebbero sottoposti all'esclusivo controllo regionale.

Lo Stato, in altre parole, delegherebbe alla Regione certe funzioni ma perderebbe la stessa possibilità di operare la benchè minima forma di controllo sugli atti assunti nell'esercizio di tali funzioni.

Non si tratterebbe, allora, di delega fra Stato e Regione, ma di un vero e proprio trasferimento di competenza.

A sua volta, un'interpretazione estensiva tesa a sostenere l'ammissibilità della sub-delega tra Regione ed Enti locali di funzioni amministrative statali, potrebbe poggiare sulle seguenti motivazioni:

- x) Il principio del decentramento interno regionale non può che valere per tutte le funzioni amministrative che in qualsiasi modo ed a qualsiasi titolo facciano capo alla Regione: pena, in caso contrario, il forzato costituirsi di un consistente apparato centrale regionale che, con la sua semplice esistenza, contraddirebbe le ragioni di snellezza e di decentramento previste dalla Costituzione in tema di Regioni nonché le scelte in favore delle autonomie locali e della partecipazione effettuate in sede di Statuto.

Particolarmente significativo, a conferma di quanto si è detto, il principio enunciato dall'art. 26, comma 5, ove si afferma che il Presidente della Giunta "dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione secondo i principi della Costituzione e del presente Statuto".

- x1) La possibilità per la Regione di sub-delegare può poi ulteriormente essere giustificata quando si conduca l'analisi sia sul piano astratto che sul piano concreto.

In via "teorica" è noto come la ratio dell'art. 118 comma 2 della Costituzione, nel consentire allo Stato di operare ulteriori forme di decentramento a favore della Regione, intendeva lasciare aperta la possibilità di condurre a livello regionale l'esercizio di quelle funzioni che risultassero in qualche modo connesse con quelle di competenza della Regione. Dunque la norma perseguiva l'obiettivo di potenziare ulteriormente le Regioni esaltandone la sfera di competenza amministrativa e, nello stesso tempo, perseguendo un uso più razionale ed efficiente delle funzioni in oggetto.

Ora, proprio per gli stessi motivi ed in vista degli identici obiettivi, doveva ammettersi un ulteriore decentramento interno all'ordinamento regionale se e quando, in tale sede, si fossero riproposte le stesse esigenze. C'è da aggiungere che lo Stato non ne avrebbe comunque perso ogni disponibilità, data la previsione costituzionale di quello stretto canale di collegamento che è rappresentato dalle direttive (art. 121 u.c. Cost.) oltre che dall'implicita facoltà di revocare, sostituirsi, ecc.

Tale discorso, tuttavia, è teorico nel senso cioè che se il sistema delineato corrisponde (in via approssimativa) a ciò che "avrebbe dovuto essere", la realtà si è invece mossa in tutt'altro senso.

La norma costituzionale, cioè, non è stata usata per operare un'ulteriore estensione delle competenze regionali: si è invece delegato, nei decreti di trasferimento, ciò che spesso rappresenta una sicura competenza regionale che tuttavia alla Regione non si è voluto ri conoscere istituzionalmente ma, piuttosto, delegare.

In parole povere, l'art.118 comma 2 della Costituzione non è stato usato per dare alla Regione qualche cosa in più oltre alle proprie competenze istituzionali, ma per darle "a prestito" ed in certi limiti (con delega, appunto!) ciò che le spettava come propria ed esclusiva attribuzione.

Quando ciò non si è verificato, la "ratio" della delega è comunque stata ben altro, e cioè tale istituto è stato volto a soddisfare esigenze di carattere meramente organizzatorio.

La soluzione del problema della sub-delega<sup>allora</sup> non deve essere ricercata in astratto ma nella prospettiva che concretamente hanno assunto, sotto questo profilo, i rapporti fra lo Stato e la Regione.

Che cosa significa, per lo stato, delegare? Quali esigenze sono tenute presenti? Sono richiamabili le considerazioni già fatte sulla delega tra Regione ed Enti locali? A queste domande risponde lo stesso diritto positivo quando, all'art. 17 lett. B capoverso della legge 16 maggio 1970, n. 281, dopo aver sottolineato che "il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni avverrà per settori organici di materie" si precisa che qualora gli uffici statali trasferiti siano titolari "anche di competenze statali residue" e le funzioni trasferite siano prevalenti, si provvede, di massima, alla delega ai sensi dell'art. 118 secondo comma della Costituzione."

La delega di funzioni statali, almeno nell'attuale momento, è stata concepita come semplice strumento di redistribuzione di funzioni precedentemente esercitate da uffici ormai trasferiti, risolvendo in tal modo i problemi organizzativi ed amministrativi che ne sarebbero derivati.

Stando così le cose, appare per lo meno eccessivo (e comunque fuori luogo) invocare l'"intuitus personae", sottolineare, cioè, la particolare considerazione avuta nei confronti del soggetto delegato per sostenere che questi non potrà trasferire ad altri la funzione ricevuta.

La Regione è stata delegata per motivi esclusivamente

organizzatori, cioè il venire meno degli uffici che prima gestivano tali funzioni: più che ammissibile, perciò, che per motivi di identica natura e rilievo (inopportunità di porre in essere un apparato regionale che eserciti le funzioni delegate, intralcio che verrebbe a crearsi tra queste ultime e funzioni regionali esercitate a livello locale, la considerazione che gli uffici ex-statali, che già esercitavano le funzioni statali delegate, operano a livello locale ed è quindi particolarmente indicato affidare agli stessi le funzioni di cui già prima si occupavano), la Regione decida di trasferire l'esercizio di queste funzioni ad altri livelli.

In definitiva: se lo Stato ha usato della delega come strumento di razionalizzazione dei problemi organizzativi ed amministrativi, non si vede perchè la Regione non possa, al suo interno, procedere alla medesima razionalizzazione.

Il "buon andamento" della funzione amministrativa è principio che vale, nella stessa misura, per l'uno e per l'altra.

- x2) La questione si pone in termini ancora più precisi se la funzione delegata dallo Stato sia strettamente connessa con altra di competenza regionale ed affidata, per delega, ad un Ente locale.

Consapevoli della difficoltà di precisare un concetto come quello della "stretta connessione", si deve tuttavia affermare:

- il permanere allo Stato di funzioni strettamente connesse con quelle regionali è illegittimo, in quanto contrario al principio della "organicità di settori" sancito dalla legge di delega;
- sarà perciò da impugnare davanti alla Corte l'omesso o parziale trasferimento alle Regioni di funzioni tra loro organicamente connesse;
- in ogni caso, qualora la funzione in questione sia oggetto di delega tra lo Stato e la Regione, la delega della funzione regionale x non potrà non riguardare anche la funzione statale delegata y, che alla prima sia organicamente connessa.

Se così non fosse, si verrebbe ad avere la frattura in due tronconi separati (livello regionale e livello locale) di funzioni che andrebbero esercitate in modo organico ed unitario.

Per concludere sul punto della sub-delega, il discorso va "smitizzato" cioè affrontato nei termini in cui concretamente

si è presentato: se alla delega si è fatto ricorso, da parte statale, per risolvere problemi organizzatori, alla sub-delega dovrebbe poter ricorrere la Regione per le identiche ragioni.

Se poi le funzioni delegate dallo Stato, per la stretta connessione con quelle trasferite alla Regione, avrebbero dovuto essere trasferite a favore di quest'ultima ai sensi della legge di delega, a maggior ragione potranno essere delegate insieme alla funzione cui "accedono".

In fine, ed è elemento su cui torneremo esaminando il sistema dei controlli, si deve riconoscere che la maggiore difficoltà alla sub-delega è proprio costituita dal regime dei controlli (regionali) cui sarebbero sottoposti gli atti posti in essere nell'esercizio di funzioni (statali) sub-delegate. Proprio questa considerazione ci induce, alla conclusione di questo lavoro, a prospettare una soluzione diversa (vedi infra pag. 73).

b) Determinazione del significato di delega di funzioni: delega e deconcentrazione.

Se delegare significa, di per sé, trasferire, si tratta di indicare quali possano essere i possibili oggetti della delega e se sia inenunciabile un contenuto che la delega preferibilmente debba assumere in base alla prospettiva generale sopra delineata.

Teoricamente, ma si veda anche l'esperienza delle Regioni a statuto speciale, può formare oggetto di delega:

- l'esercizio di poteri che si traduce nell'adozione, da parte del delegato, di veri e propri provvedimenti amministrativi (ad esempio, autorizzazioni, dichiarazioni di lavori, decreti di costituzione di consorzi, ecc.);
- l'erogazione di somme come si è avuto quando la Regione ha assegnato un determinato fondo per l'intervento in certi settori, "delegando" ai destinatari ogni attività relativa alla concessione di queste provvidenze (salvo richiedere, se del caso, l'obbligo di un rendiconto a fine esercizio);
- compimento di singoli atti in virtù di un sistema predisposto in modo rigido dalla legge regionale tale da impedire ai "delegati" ogni margine di discrezionalità (o lasciando margini molto ristretti). Così, ad esempio, la legge 18 novembre 1963 n.30 del Trentino Alto-Adige che "delega" alle Province la concessione di contributi a favore dell'industria alberghiera dettando però una rigida serie di condizioni, clausole e limiti tali che, in sostanza, l'attività delle province sia ridotta a poco più

- di una semplice ripartizione del fondo loro assegnato;
- perseguimento di determinate finalità: in questi casi la delega non definisce tanto l'attività trasferita, quanto gli obiettivi cui il "delegato" deve tendere ricorrendo agli strumenti più svariati, al limite anche di diritto privato. Così, ad esempio, se venissero concessi determinati fondi ai Comuni per l'acquisto di aree di interesse industriale che sarebbero poi rivendute a società o privati esercenti attività industriali (cfr. legge 1970 n.2 del Trentino Alto-Adige).

Come si è visto, astrattamente il contenuto della delega può essere il più vario. Si passa infatti dal trasferimento di poteri da esercitarsi nella massima discrezionalità (purchè, si intende, siano indirizzati al perseguimento degli obiettivi fissati in sede regionale) alla devoluzione di compiti meramente esecutivi, rigidamente vincolati e predeterminati.

Ora, se si vuole riconoscere alla delega (pur nella varietà delle sue applicazioni) un carattere comune e fondamentale, questo dovrebbe identificarsi nel fatto che con la delega si trasferiscono "funzioni" in senso stretto, si trasferisce cioè il potere di porre in essere tutta quella serie di scelte, di valutazioni, e di atti necessari per il raggiungimento di determinati fini. Ciò che presuppone, inevitabilmente, una sfera di discrezionalità riservata alla disponibilità del delegato.

Nelle altre ipotesi, quando cioè si trasferisce all'Ente locale il compimento di singoli determinati atti, si procede ad una semplice distribuzione tra più centri dell'attività in questione: si affidano determinati compiti di esecuzione rispetto a criteri predeterminati dal centro, si deconcentra, ma non si delega.

La differenza tra delega e deconcentrazione (a prescindere dalla diversità chiarissima sul piano politico) è evidente quando si esamini il profilo della imputazione dell'attività svolta.

In caso di delega, infatti, può essere riferito alla Regione il momento di indirizzo e di coordinamento ma il rimanente non può non imputarsi all'Ente delegato (e la norma statutaria che prevede lo stesso controllo per attività proprie ed attività delegate lo conferma).

In caso di deconcentrazione, è chiaro che se la Regione ha affidato ad Enti locali la numerica divisione di un certo fondo, tale tipo di attività è attività direttamente gestita dalla Regione, a quest'ultima imputabile, soggetta ai controlli statali sugli atti della Regione, ecc.

Non c'è dubbio che le modalità assunte dalla delega cambieranno al mutare delle varie funzioni e dei vari destinatari, (per fare un esempio, la delega di funzioni in materia di trasporti alle Province, dovrà essere diversa dalle deleghe di funzioni ai Comuni in tema di assistenza sanitaria), ma questo appare il contenuto necessario per giungere all'istituzione di un rapporto di delega.

La delega, cioè, deve trasferire ai destinatari l'esercizio di veri e propri poteri, sfocianti in provvedimenti amministrativi e caratterizzati dalla disponibilità, in capo al delegato, di una sfera di discrezionalità che non scenda mai sotto quel minimum oltre il quale l'atto è da considerarsi vincolato, o meramente esecutivo.

Più precisamente, al delegato va riconosciuta (salvo particolari specifiche eccezioni) una sfera di discrezionalità sia amministrativa che, evidentemente, "tecnica".

La discrezionalità amministrativa, intesa come capacità di operare valutazioni relative agli interessi da soddisfare, andrà certamente esercitata nel rispetto delle indicazioni (v. indirizzi e criteri generali, v. direttive, ecc.) date dalla REGIONE; tuttavia, il momento della valutazione decisiva è di esclusiva spettanza del delegato. Così, ad esempio, la Regione potrà certo indicare quali settori siano da privilegiare nel compimento di opere pubbliche (agricoltura, urbanistica, turismo) ma spetterà al delegato individuare quali opere eseguire, come porle in essere, ecc.

Ora, non si vuole dire che sempre dovrà essere osservato questo modulo: ci si limita a sottolineare che la delega di funzioni amministrative tra Regione ed Enti locali permette di realizzare un assetto quale sopra si è trattato e non è dunque, come da più parti si sente dire, qualcosa di generico in cui tutto può essere ricondotto.

In sostanza, anche dal punto di vista amministrativo, e senza ancora fare alcun cenno all'autonomia che sul piano politico è goduta dal destinatario, a quest'ultimo spetta un ambito di discrezionalità ineliminabile.

La delega, insomma, non può essere considerata la notte "in cui tutte le vacche sono nere".

In sintesi, gli elementi che confortano tale interpretazione sono:

- la Costituzione parla di esercizio di funzioni attraverso delega;
- il collegamento tra l'art. 118 - 3 - ed art. 5 della Costituzione, nonché il collegamento tra art. 5 ed articoli 53 e 57 dello Statuto, ove il decentramento è tale e

si realizza solo se si trasferisce verso la collettività l'esercizio di poteri e non il compimento di singoli atti;

- l'art. 58 che, prevedendo per gli atti derivanti dalle funzioni delegate lo stesso controllo previsto per gli atti rientranti nelle competenze istituzionali degli Enti locali, sottolinea come proprio a livello locale si ha l'esercizio dei rispettivi poteri (pur nell'ambito delle indicazioni regionali).

Perciò se la Regione, pur definendolo come delega, trasferisce alla periferia il compimento dei singoli atti se non addirittura di singole operazioni numeriche (v. la distribuzione di somme), tale trasferimento, realizzando ipotesi di deconcentrazione e non di delega, comporterebbe il permanere del carattere "regionale" di tale attività ed il conseguente controllo da parte dello Stato.

Delega e deconcentrazione non sono dunque solo due definizioni teoriche: sono piuttosto il riferimento all'entità del trasferimento operato tra Regione ed Enti locali.

La prima è espressione di decentramento e l'altra, viceversa, del processo di razionalizzazione di un sistema accentrato.

Con questo non si vuole dire, rigidamente, che la Regione sempre dovrà delegare e che, al contrario, mai potrà deconcentrare.

Si vuole indicare che la preferenza espressa dallo Statuto è decisamente per la delega, nonchè il fatto che per aversi delega non basta definire come tale ogni passaggio (indipendentemente dalla sua entità) tra Regione ed Enti locali.

La delega, per essere tale (e per rientrare, dunque, nell'ambito della previsione dell'art. 58 dello Statuto) non dovrebbe superare il limite minimo sopra indicato.

c) altre osservazioni sul contenuto della delega.

Le precisazioni operate ora non esauriscono, evidentemente, il vasto numero di problemi che il concreto operare in questa materia inevitabilmente porrà. Basti considerare qualche esempio.

C'è da chiedersi, innanzitutto, che fine faranno (e chi svolgerà) tutta quella serie di attività in qualche modo accessorie al momento della deliberazione (v. pareri, consultazioni, ecc.). Il delegare una funzione il cui esercizio preveda (come spesso accade) fasi di questo tipo, impone alla Regione l'obbligo di individuare il soggetto cui affidare il compito di esprimere il parere del delegato ?

Oppure (ed è il caso esattamente inverso), qualora al l'esercizio di determinati poteri sia chiamata, in prima persona, la Regione, il parere che questa debba sentire può essere espresso da un soggetto diverso in dividuo dalla Regione stessa ?

In ogni caso, nell'una come nell'altra ipotesi, è ammissibile la "delega" di un parere; cioè è ammissibile che il titolo in base al quale il soggetto è chiamato ad esprimere pareri al delegato o alla Regione stessa sia costituito dalla delega ?

Così, la Regione che in materia di turismo intendesse esercitare i poteri relativi alle provvidenze per lo sviluppo dell'attività alberghiera e turistica di cui alla legge 12 marzo 1968, n.326, potrebbe "delegare" i Comuni ad esprimere quel parere che l'art.11 della stessa legge riserva all'Ente Provinciale per il Turismo competente per il territorio?

Come si può osservare, i problemi che pone il calare gli schemi della delega nella complessità normativa dell'ordinamento sono considerevoli. Eppure, rifacendoci a quanto già si era detto, non sembra dubbio che l'Ente cui venga affidata l'espressione di un parere non può essere lo a titolo di delega. Si tratterà, piuttosto, di una riserva di competenza operata dalla legge regionale, mentre la delega sarà riferibile solo al rapporto che si restauri nei confronti del soggetto cui siano trasferite (per ipotesi) le funzioni in materia di provvidenza.

Eguale soluzione dovrebbe ammettersi nei casi di esercizio da parte della Regione dell'attività di concessione di mutui a tasso agevolato per le attività di adattamento e di ampliamento di immobili ad uso alberghiero situati in zone depresse dell'Italia settentrionale. L'applicazione del tasso agevolato, per la quale l'art.6 della legge 22 luglio 1966, n. 614 prevedeva il parere degli Enti provinciali del Turismo competenti per territorio, non deve quindi essere effettuata "delegando" ai Comuni l'espressione del relativo parere ma, se del caso, operando a loro favore una riserva in tal senso.

#### 4) I DESTINATARI DELLA DELEGA.

Il rilievo delle due impostazioni indicate all'inizio di questa analisi (delega come momento di razionalizzazione della funzione amministrativa e delega come strumento di realizzazione del valore della partecipazione degli amministratori all'esercizio delle funzioni che li riguardano) è decisivo circa la soluzione del problema dei destinatari della delega.

a) Interpretazione letterale e precedenti storici della formula.

La Costituzione e lo Statuto si limitano ad indicare che la Regione svolgerà le proprie funzioni delegandole normalmente alle Province, ai Comuni o ad altri Enti locali: perciò, interpretando letteralmente tali disposizioni, possono essere destinatari tutti gli Enti che, a vario titolo ed in vario modo, esercitano funzioni amministrative su di un determinato territorio.

L'espressione "altri Entilocali" è senza precedenti nel nostro ordinamento, basti pensare che per definire la competenza della G.P.A. in sede giurisdizionale su tutte le questioni derivanti da rapporto di impiego, l'art. 4 del R.D. 24 giugno 1924 n. 1058, operava riferimento ai dipendenti dei Comuni, delle Province, delle istituzioni pubbliche di beneficenza e di "qualsiasi altro Ente od istituto pubblico sottoposto alla tutela od anche alla sola vigilanza dell'amministrazione pubblica (cioè governativa) locale".

Ha invece avuto una interpretazione assai più estesa l'art. 1 della legge 11 marzo 1953 n. 150, che autorizzava il Governo a trasferire determinate funzioni statali alle Province, ai Comuni e agli "altri Enti locali". E' infatti da sottolineare che tale disposizione, che riproduce integralmente il disposto costituzionale, ha avuto effetto nei confronti (oltre che dei Comuni e delle Province) delle Camere di Commercio, degli Enti provinciali per il turismo, delle Università, delle istituzioni di assistenza e di beneficenza e, anche, nei confronti di determinati tipi di Consorzi.

Il precedente più diretto dell'ultima parte dell'art. 118 3° comma, dunque, è stato nei fatti riferito a tutti questi Enti.

b) possibili alternative in base all'interpretazione sistematica.

Portando l'interrogativo nel quadro, più ampio, del sistema amministrativo regionale, si può osservare che le alternative sono di vario genere:

- 1) delega ad Enti di settore (o funzionali) o a raggruppamenti degli stessi.

Se della delega si accentua il momento "razionalizzante" che ne fa uno strumento di più congrua ed efficiente distribuzione dell'azione amministrativa

fra i vari centri interessati, non c'è dubbio che la delega può allora riguardare le Camere di Commercio, gli Enti di turismo, ecc. Nè vanno esclusi i raggruppamenti (a livello comunale e provinciale) di entità a carattere funzionale: si veda il recentissimo esempio dei CRIPEL, raggruppamenti a livello provinciale di tutte le aziende di trasporto, i quali chiedono un'ampia delega delle funzioni regionali nel settore (cfr. intervento di Marzotto al Convegno sulle deleghe di Milano, il 25 marzo 1972).

In questa prospettiva il problema non è tanto quello della natura dei destinatari, ma del livello in cui è preferibile (perchè tecnicamente più giustificato), lo svolgimento di una determinata funzione.

Così, sempre sulla base dell'esempio fatto, si potrà discutere se non sia meglio, in materia di traffico, superare il livello provinciale e delegare a centri che corrispondano a "bacini" di traffico, cioè ai territori di più province.

## 2) delega ad Enti rappresentativi a base democratica:

Se della delega prevale la prospettiva che ne fa uno strumento (anzi: lo strumento per eccellenza) di partecipazione degli amministrati all'esercizio delle funzioni che li interessano, ecco allora che una condizione di particolare rilievo vengono necessariamente ad assumere le Province, i Comuni, i comprensori e le comunità montane.

Tre, principalmente, sono le ragioni che conducono ad escludere gli Enti funzionali dai possibili destinatari della delega.

In primo luogo la maggiore difficoltà che in tali casi si incontra a realizzare forme compiute, e soddisfacenti, di partecipazione della comunità dei cittadini interessata all'esercizio di tale funzione.

E' sufficiente considerare la ricca casistica offerta dalle esperienze in materia per concludere che qui, più che altrove, si incontreranno ostacoli e difficoltà di ogni sorta, (nè sembra che la previsione espressa dal 3° comma dell'art. 62 dello Statuto possa giungere a mutare radicalmente questo stato di cose).

In secondo luogo (ma, ovviamente, connessa a quanto si è detto) la tendenza di tali Enti ad affermarsi ed agire come centri di autonomo indirizzo politico-amministrativo: tendenza certamente dovuta sia alla mancanza di soddisfacenti collegamenti con l'intera comunità sottostante, sia alla sostanziale insufficienza dei controlli previsti.

Se tali considerazioni (di opportunità, sia ben chiaro, quindi non ricavabili in sede di interpretazione) inducono a riservare agli Enti funzionali un rilievo limitato e comunque di carattere decisamente residuale, nella generale prospettiva dell'assetto dell'organizzazione amministrativa regionale, una ulteriore ragione

(e questa sì di carattere esclusivamente giuridico) ci porta a concludere che, in ogni caso, quando anche questi Enti fossero chiamati all'esercizio di funzioni regionali ciò non potrebbe mai avvenire a titolo di delega.

Da un lato, infatti, non si vede perchè (nei casi in cui fosse richiesta tale formula organizzatoria) non si provveda ad assegnare con legge a quest'ultima l'esercizio della funzione in esame; in ogni caso, il ricorso alla delega sarebbe comunque incongruo quando, come si tenta di fare in questo lavoro, si diano alla delega la struttura ed i caratteri in grado di realizzare il compito che alla delega è assegnato, vale a dire di essere uno strumento in grado di instaurare un rapporto di sostanziale equiordinazione e collaborazione tra Enti in posizione di reciproca autonomia.

Nè si deve obiettare che prima di dare alla delega un significato ristretto e poi escludiamo, perchè non ricavabili in tale ambito, altri possibili contenuti.

Si è già affermato, ed è bene ripeterlo con chiarezza, che si tratta piuttosto di dare alla delega (come rapporto sostanziale e come istituto giuridico) una funzione, un significato di massima (senza il quale tutto è delega e quindi niente è delega) su cui "progettare" una struttura giuridica capace di esprimere ed idonea a realizzare tale contenuto.

Che poi il contenuto scelto sia quello atto a valorizzare gli Enti a base democratica è scelta magari opinabile, ma effettuata con chiarezza e con la convincimento che in tale senso si orientano anche i principi fondamentali dell'ordinamento regionale.

Favorevole a tale soluzione si manifesta <sup>infatti</sup> lo Statuto quando riconosce nella partecipazione dei cittadini "un momento essenziale" della attività regionale (art. 5 comma 2) così come <sup>quando</sup> riconosce "nell'autonomia dei Comuni e delle Province un momento essenziale della partecipazione popolare al governo della cosa pubblica" (art. 53).

Tali indicazioni sono poi confermate dalla disposizione dell'art. 55 che, riconoscendo alle province ed ai Comuni una posizione di soggetti privilegiati nella determinazione della programmazione regionale implica, tendenzialmente, un eguale e corrispondente privilegio nel momento dell'esercizio della funzione amministrativa stessa che, per l'appunto, passa principalmente attraverso la delega.

Una considerazione a parte, invece, meritano i comprensori. Lo Statuto, all'art. 54 comma 2, afferma che "la Regione riconosce e promuove, d'intesa con gli Enti locali interessati, le istituzioni comprensoriali".

Non c'è dubbio che anche i comprensori possano essere destinatari della delega regionale: sul piano sostanziale, perchè essendo forma di associazione di più Enti locali a base democratica (in particolare i Comuni) realizzano quella partecipazione democratica cui è legato nel nostro Statuto il conferimento della delega; sul piano formale in quanto la lettera delle disposizioni sopra citate indica chiaramente il conferimento a queste figure organizzative, di una propria autonoma individualità tanto da doverli considerare, atutti gli effetti, veri e propri Enti.

Perciò, nella misura in cui la Regione (d'intesa con gli Enti interessati) riconoscerà formalmente tali organismi, potrà loro delegare quelle funzioni che meglio siano esercitabili a questi livelli (risolvendo, con ciò, il secolare problema della "polverizzazione" dei Comuni più piccoli).

Per conseguire tali risultati, non c'è dubbio che sia indispensabile una preventiva legge regionale: una legge, cioè, che almeno preveda tra le diverse possibilità di scelta dei destinatari della delega, i comprensori.

Con questo, arriviamo già a due puntualizzazioni:

- i comprensori saranno destinatari della delega, in quanto tale possibilità venga prevista dalla legge generale sulle deleghe (rimettendo poi ad ogni singolo provvedimento la scelta tra i diversi destinatari);
- i comprensori potranno essere direttamente delegati solo se riconosciuti, dalla Regione, come "Enti locali".

La seconda osservazione è importante perchè, come vedremo, è da escludere che la Regione possa conseguire il risultato di una gestione "in forma associata" delle funzioni delegate ad ogni singolo Comune, obbligando quest'ultimo a tale forma associativa.

c) Le Comunità Montane e gli Enti Comprensoriali.

Dopo questo primo "sbozzo", il tema deve essere approfondito considerando innanzitutto quali indicazioni ci vengano offerte dalla legge statale 3 dicembre 1971, n. 1102 (e dalla proposta di legge regionale) in tema di comunità montane: innanzitutto per valutare il carattere di "destinataria della delega" che assumerebbe quest'ultima e, in secondo luogo, per estrarre gli elementi che possano eventualmente essere utilizzati in tema di comorenitorio, al fine di tentare di ricostruirne una minima fisionomia.

Tra gli elementi che caratterizzano le comunità, quelli che maggiormente assumono interesse dal nostro punto di vista sono:

- il loro carattere di "Ente di diritto pubblico" (art.4);
- il superamento del territorio degli Enti tradizionali al fine di individuare "zone" che abbisognino (per vari motivi di particolari forme di intervento (art.2);
- la obbligatorietà della presenza dei Comuni interessati (art.4 comma 1);
- il carattere rappresentativo (di secondo grado) dell'organo deliberante (art.4 comma 2);
- la stretta connessione con la programmazione regionale e statale (artt. 5 - 6 - 7);
- la snellezza della struttura (sì che è possibile "delegare" ad altri Enti il compimento di determinate attività) art.6 comma 2 (vedi anche l'art.23 dello schema di legge regionale).

Coerentemente, lo schema di legge regionale (22 aprile 1972) prevede:

- la possibilità per la Regione di delegare a tali Enti (art. 1 u.c.);
- il controllo sugli atti esercitato dalla sezione decentrata dell'organo regionale di controllo (mentre quello sugli organi è esercitato dalla Regione) (art.5);
- la presenza, su di un piano di sostanziale parità, di rappresentanti della maggioranza e della minoranza al Consiglio della comunità (art. 7);
- il largo spazio dato alla partecipazione (artt. 14 e 15);
- la tutela delle minoranze nel Consiglio della comunità (richiesta di maggioranza rinforzata per l'approvazione di determinati atti, come ad esempio i piani urbanistici di cui all'art. 13);
- le modalità del finanziamento (art. 27).

Come si avrà modo di considerare più dettagliatamente, in seguito, il quadro prospettato dall'insieme di norme esaminate corrisponde in larga misura alle esigenze, ed alle modalità applicative, della delega come viene a configurarsi nel

sente lavoro.

La comunità montana, infatti, è il primo fondamentale esempio di Ente che viene individuato sulla base della omogeneità di problemi, di interventi e di necessità, caratteristiche di un'intera zona, senza per questo perdere il necessario collegamento (sia pure, mediato attraverso una rappresentanza di secondo grado) con le popolazioni interessate. La snellezza della struttura (si pensi alla possibilità di affidare ad altri Enti il compito di certe attività o di avvelarsi delle strutture dei Comuni partecipanti), il particolare rilievo riconosciuto al metodo programmatico con cui tale Ente esercita le proprie funzioni e si riallaccia alle indicazioni regionali, la forma dei finanziamenti (di carattere "globale") previsti, induce a ritenere che le possibilità di tale modulo organizzatorio vadano ben oltre le applicazioni per le quali è stato formulato.

Ed è proprio in questo senso che le indicazioni offerte dalle comunità montane sono riportabili al comprensorio. Più precisamente, verrebbe in tal modo risolto:

- il problema del territorio. Si può, per il comprensorio, ritagliare del territorio dei vari Comuni solo quelle parti che assumono rilievo rispetto alle funzioni che il Comprensorio stesso sia chiamato a realizzare (traffico, interesse turistico, concentrazione urbana ed industriale, ecc.);
- la partecipazione degli Enti interessati. Secondo il modello che si è visto, infatti, la presenza di tali soggetti è necessaria e può venire a cessare per l'insorgere di contrasti, ecc.;
- il criterio di rappresentanza tutela pienamente le minoranze dei vari consigli comunali ed assicura, anche nell'assemblea del comprensorio, la loro piena partecipazione (quando si richieda, ad es., per l'approvazione di atti particolarmente importanti, la maggioranza dei 2/3);
- la sufficienza delle strutture, (v. le ipotesi di comando di personale regionale) ma nello stesso tempo la loro snellezza (affidamento dei compiti ad altri Enti e/o ipotesi di avvalimento);
- la mobilità stessa del livello comprensoriale (niente toglie, infatti, che si estingua per raggiungimento delle finalità predeterminate o per l'individuazione di un diverso livello ove possa svolgersi con più aderenza l'attività assegnata);
- la valutazione "per sintesi", sulla base della relazione annuale, delle attività compiute (oltre che la forma "globale" di finanziamento).

Queste indicazioni, di massima e per forza di cose appena accennate, possono tuttavia rappresentare l'ipotesi di lavoro su cui "inventare" il comprensorio. Il comprensorio, dunque, come Ente cui la Regione potrà conferire la delega delle funzioni che, per loro natura, richiedano tale livello di esercizio e di gestione.

Si avrà modo più avanti (parte II, n.6, lettera b) di constatare (ed è elemento che rafforza l'opinione ora esposta) come altre formule di comprensorio diano luogo a dubbi ed a ostacoli non facilmente superabili, mentre insoddisfacenti si mostra ogni tentativo di "recuperare" la figura dei consorzi al fine di raggiungere il livello comprensoriale di cui si è detto.

Il problema di fondo con cui bisogna fare i conti (e che costituisce la maggiore difficoltà della già complessa questione) è infatti quello di escogitare una struttura che pur facendo perno sull'autonomia degli Enti locali partecipanti (affidando alla loro valutazione il compito di gestire funzioni di comune interesse) faccia tuttavia salvo l'interesse regionale, cioè l'altra faccia della medaglia. Una struttura, cioè, tale da non snaturare quel momento unitario (in questo senso, dunque, interesse regionale) che tanto più urgente si rivela quanto più le funzioni esercitate a tale livello superano l'ambito e le possibilità dei singoli Enti partecipanti.

Proprio perchè certe funzioni non sono utilmente esercitabili dai singoli Enti così come storicamente si sono affermati, si rafforza l'esigenza di una maggiore e più penetrante presenza regionale, manifestando chiaramente l'inadeguatezza di quelle strutture che sono nate proprio con la funzione di realizzare l'interesse dei singoli partecipanti (limitato, per giunta, a specifiche attività).

Ecco allora l'utilità dell'Ente comprensorio così come, sommariamente, lo si è indicato. Ente costituito e voluto dalla Regione, che da quest'ultima riveste il proprio ambito di funzioni: la misura dei finanziamenti, addirittura (volendo) lo stesso personale; ma Ente il cui centro deliberativo è formato dai rappresentanti dei Comuni interessati, e certamente dotato di autonomo indirizzo politico-amministrativo.

I consorzi di enti locali come destinatari della delega

Dobbiamo, a questo punto, considerare con maggior precisione l'ipotesi che il destinatario della delega regionale sia un consorzio tra più enti locali (in particolare, i consorzi tra Comuni). Anche in questo caso il dato politico, costituito dai rapporti di forza tra Stato e Regione (o, più precisamente, tra forze conservatrici e forze democratiche), è profondamente connesso a quello giuridico tanto da condizionare, come si avrà modo di vedere, la soluzione proposta.

Ricorrere al consorzio significa optare per la soluzione più diretta del problema costituito dall'identificazione di strumenti in grado di collegare, in modo sistematico e non episodico, funzioni regionali delegate e corrispondenti funzioni proprie degli enti locali (si pensi all'indispensabile coordinamento da effettuare, in materia di assistenza sanitaria, tra funzioni regionali e locali).

Dunque, il consorzio realizza pienamente tale obiettivo: mentre infatti costringe i comuni ad esercitare in modo associato le rispettive funzioni, viene a porsi come soggetto in grado di ricevere la delega regionale. Si verrebbe così a superare (con risultati indubbiamente più soddisfacenti) il macchinoso (e in qualche misura discutibile) sistema degli "incentivi".

Le obiezioni che, tuttavia, possono portarsi a tale soluzione sono sia formali che sostanziali. Sul piano giuridico:

a) i consorzi sono strutture a fini determinati e specifici. Tale "specificità" non è limitata all'ipotesi del consorzio costituito per determinate opere, ma vale anche nei casi di consorzi di servizi: questi ultimi infatti, per espressa dizione della legge, debbono essere individuati. Ora, la "specificità" dei fini del consorzio (cui corrisponde, non dimentichiamolo, l'articolazione interna degli organi, dei processi di formazione della volontà, la durata, i controlli ecc.) male si adatta con la prospettiva

di un ente che gestirà non più un determinato servizio, ma una funzione nella sua interezza.

b) Quanto si è visto, d'altronde, non è che il riflesso del fatto che il centro di interessi cui corrisponde la disponibilità e del potere di valutare l'interesse della collettività e i mezzi per realizzarlo è posto al di fuori del consorzio: resta affidato a quest'ultimo il solo esercizio di quei poteri (o lo svolgimento di quelle attività) specificamente strumentali al compito per cui il consorzio è stato costituito. Da questo discendono, sul piano giuridico, conseguenze non indifferenti quali il permanere in capo ai consorziati di tutto ciò che, della funzione di cui sono titolari, non è direttamente funzionale all'obbiettivo perseguito tramite la struttura consortile. Resta <sup>dunque</sup> comunque agli enti partecipanti la competenza e la disponibilità della funzione, mentre al consorzio è riservato l'esercizio di quei poteri (e solo di quelli) che siano finalizzati al perseguimento dei fini indicati nello statuto. Ne deriva, ad esempio, che se un consorzio costruisce strade, le strade restano di proprietà dei singoli comuni consorziati; ancora, se un funzionario è assunto come segretario dal consorzio, ha nei confronti di quest'ultimo solo un rapporto di impiego, mentre agisce in nome e per conto dei singoli comuni che ne fanno parte.

c) Entrando ancor più nel dettaglio, rileviamo una serie di disposizioni della legge comunale e provinciale che finiscono per far prevalere, imponendone l'osservanza, una serie di modalità che caratterizzano il consorzio in senso tradizionale, frustrando l'intenzione di ricorrere a tale struttura per fini diversi da quelli perseguiti.

L'uso "alternativo" del consorzio, infatti, verrebbe probabilmente impedito dalla distinzione (ormai superata) dei compiti "obbligatori" e "facoltativi" degli enti consorziati (soitanto per i primi è ammesso, ex art. 157 primo comma, la possibilità del consorzio coattivo), dalla necessità (imposta allo statuto dall'art. 158) "di stabilire ogni altra opportuna norma di am-

...in conformità alla legge", dall'obbligo di mantenere il contributo della Provincia, qualora partecipi, in misura "non inferiore al quarto della spesa complessiva" ai sensi dell'art. 160 comma 3 (e non deve considerarsi, quest'ultimo, un elemento marginale quando si ricordi che il terzo comma del successivo articolo 161 prevede, sia pure "di regola", che il numero dei rappresentanti dei vari enti è determinato "in ragione del contributo consortile").

Ancora, finirebbero per essere difficilmente superabili norme quali quella prevista dall'art. 165 (scioglimento del consorzio per gravi motivi di ordine pubblico o per ripetuta violazione degli obblighi imposti dalla legge) o dall'art. 172 (che ammette la possibilità di partecipare ai consorzi per quegli enti pubblici "che siano a ciò autorizzati secondo le leggi alle quali sono soggetti").

Ma è in linea con la concezione di valorizzazione autonomistica sottostante al disegno regionale di ricorrere ai consorzi neppure la disposizione che, all'ultimo comma dell'art. 157, riserva al decreto di approvazione dello statuto il compito di "stabilire la sede del consorzio": elemento indubbiamente meno rilevante dei precedenti ma non per questo, dal nostro punto di vista, meno significativo.

Va tenuto presente, inoltre, che nel caso in cui al consorzio siano affidate attività per le quali è prevista un concorso finanziario di altro ente (Stato, anche della Regione), l'ente dovrebbe essere rappresentato nell'assemblea del consorzio, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 27 t.u. 25 luglio 1964 n. 521 - questa norma, infatti, è intesa dalla dottrina (cfr. Giurisprudenza n. 117/112) come espressione di un principio generale.

Infine, l'art. 158 della legge Com. e Prov., ove si prescrive, nello statuto, l'individuazione dello SCOPO (e non sarà semplice far consistere tale individuazione in uno scopo l'esercizio di una serie di servizi, come è stato indicato in della CIRATA).

Il principio infine, nella nostra prospettiva, potrebbe avere la necessità di avvalersi delle strutture (uffici) degli enti consorziati (cfr. l'analoga previsione effettuata dalla legge statale sulle comunità montane). Ma

tale possibilità, oltre a non essere prevista dalla legge com. e prov., contrasta con la ragione d'essere dei consorzi che, appunto, sono concepiti proprio e solo come strutture per il cui tramite provvedere all'esercizio di determinate attività.

Dunque, la regione, qualora optasse per lo strumento consortile, avrebbe la necessità assoluta di svincolarsi dai legami e dalle limitazioni poste dalle norme sopra ricordate. Poiché, infatti, la scelta regionale è nel senso del potenziamento e della valorizzazione degli enti autonomi a base democratica, potrebbe ricorrere al consorzio solo se ed in quanto riesca a modificarne radicalmente i connotati. In caso contrario, e le disposizioni indicate lo dimostrano, la regione finirebbe per affidare la realizzazione dei propri obiettivi (decentramento, partecipazione democratica, gestione sociale) proprio a strutture del tutto inadone al perseguimento di tali fini.

d) Il sistema degli enti locali operanti in ambito regionale rischia di essere gravemente compromesso dalla settorialità degli interventi e dalla eccessiva varietà delle strutture (basti pensare, oltre alle provincie ed ai comuni, agli altri enti locali, alle comunità <sup>sare</sup> montane, all'ente comprensoriale che pure dovrà essere previsto e istituito, ai consorzi). Ora, è evidente l'utilità (anzi, la necessità) di ricondurre ad un modello omogeneo almeno la figura dell'ente intermedio tra regione e enti locali: ed è proprio su questo punto che la regione rischia di imboccare tre diverse strade, cioè la comunità montana, l'ente comprensorio, il consorzio. Queste figure già ora presentano caratteristiche tra loro differenziate: la divergenza potrebbe nei fatti essere esaltata sì da rendere problematica la funzione di sintesi e di coordinamento affidata alla regione. Nel quadro, in presenza di necessità concrete ed immediate, il pericolo ora individuato appare fra tutti, il dato più preoccupante del quadro fin qui tracciato.

Le considerazioni svolte trovano conferma anche in considerazioni di carattere sostanziale. Su questo piano, infatti, la regione si troverebbe necessariamente a dover scegliere tra due soluzioni egualmente negative, e cioè :

a) superamento delle norme di dettaglio della legge comunale e provinciale. Come si è detto, la regione si limiterebbe ad usufruire dell'apertura concessa dalle disposizioni degli artt. 156 ss. legge com. e prov. "ricostruendo", tuttavia, un ente sostanzialmente nuovo e diverso ( si pensi al trasferimento al consorzio di intere funzioni invece che di singole attività e poteri ; nuovo criteri di rappresentanza degli enti consorziati; eliminazione di controlli sugli organi quali lo scioglimento dell'assemblea, ecc.) : tutto ciò, per istituire un centro in grado di esprimere un proprio autonomo indirizzo politico-amministrativo (ciò che, d'altra parte, è il presupposto per effettuare a suo favore la delega di funzioni regionali).

Così facendo, tuttavia, la regione sarebbe esposta ad una sicura censura da parte dello Stato. Quest'ultimo, infatti, non avrebbe difficoltà a dimostrare da un lato, che si ricorre al consorzio per operare sostanzialmente un trasferimento di funzioni dai comuni e dalle provincie ad un nuovo ente (violando, con ciò, sia la garanzia costituzionale dell'art. 117 della legge com. e prov., ove il consorzio è definito come ente di gestione di determinate attività e non come titolare di vere e proprie funzioni), dall'altro che il riferimento effettuato alle norme statali (per costituire, ad esempio, consorzi coattivi) è limitato e parziale (sarebbero infatti discattate quasi tutte le norme contenenti disposizioni di dettaglio).

La regione, insomma, è costretta ad allontanarsi dalle norme della legge com. e prov. proprio dalla necessità di procedere alla costituzione di un ente caratterizzato dall'autonomia, non dalla strumentalità.

D'altra parte, quanto più la regione sarà conseguente al proprio disegno tanto più lo Stato avrà buon gioco nell'ostacolare e nell'impugnare l'alternativa adducendo, appunto, il contrasto con la garanzia costituzionale.

b) rispetto delle norme di dettaglio. In questo caso, l'azione regionale non incontrerà resistenze dallo Stato, ma si tradurrà nell'attuazione di un sistema largamente contraddittorio con lo stesso disegno autonomistico che costituisce l'indirizzo della regione.

Gli enti costituiti, cioè, saranno veri - propri consorzi, capaci al più di gestire certi servizi ma totalmente inadeguati ad esprimere un proprio autonomo indirizzo. Prevarrà, in vista del carattere strumentale dell'ente, l'apertura verso i soggetti che ne fanno parte ma resterà prevedibilmente esclusa (o almeno difficoltosa) la capacità di dialogo con il livello regionale (da cui, non dimentichiamolo, dovrebbe ricevere la delega) : ciò che condurrebbe ad una "schizofrenia" se non psichica certo politica ed amministrativa.

Ne sortirebbe, in definitiva, una specie di razionalizzazione del livello locale senza un'adeguata capacità di inserirsi (si pensi alla collaborazione per la determinazione dei criteri generali) a livello regionale in qualità di delegato e con un sicuro (e rilevante) "costo politico" per quanto concerne la partecipazione (il raccordo con la popolazione interessata sarebbe, in ogni caso, mediato e di secondo grado).

- Giunti a questo punto, è il momento di chiederci quali alternative possano essere prospettate.

In via preliminare, per superare l'"impasse", si deve riconsiderare il rapporto intercorrente tra iniziativa regionale in materia di ristrutturazione, per determinate funzioni, dei modelli organizzatori di provincie e comuni, e la disciplina posta dagli artt. 156 ss. della legge com. e prov. in riferimento ai consorzi.

Il porre la questione in termini così netti, ci consente di superare tutti gli ostacoli e tutte le alternative fin qui poste. La legge com. e prov., infatti, può essere considerata, su questo punto, come una normativa dettante principi: cioè, una vera e propria "legge cornice" di cui la regione deve solo rispettare i principi fondamentali ma non le disposizioni di dettaglio. Questa interpretazione sembra sostenibile con argomenti sufficientemente fondati.

La legge com. e prov., infatti, non va vista tanto come strumento mediante il quale lo Stato è abilitato ad imporre agli enti locali una formula associativa tecnicamente più idonea all'assolvimento del servizio.

E' da interpretare, piuttosto, come principio in base al quale il titolare dei delle competenze corrispondenti a quelle affidate agli enti locali può, in vista di ragioni di maggior efficienza amministrativa, richiedere (o imporre) a questi ultimi una gestione in forma associata. Perché questo non sia lesivo dell'autonomia degli enti consorziati, tale potere è subordinato al rispetto di alcuni elementi essenziali quali, ad esempio, a) la corrispondenza tra entità dell'interesse ed il numero dei rappresentanti nell'assemblea; b) la prefissione di criteri di determinazione dei contributi; c) l'approvazione, da parte degli interessati, dello statuto; d) la individuazione dei limiti entro i quali i partecipanti si spogliano delle competenze attinenti alla funzione da esercitare in forma associata; e) il controllo da parte dell'ente "superiore" titolare delle funzioni amministrative corrispondenti.

Del tutto legittimo, quindi, che sia la regione a subentrare (pleno iure)

allo Stato, nei limiti delle materie dell'art. 117 cost., in questa funzione di razionalizzazione e di coordinamento: prova ne sia che, corrispondentemente, è la regione stessa ad esercitare il controllo sugli enti consortili così come è sempre la regione ad emanare il provvedimento di riconoscimento.

La legge com. e prov., per queste norme e limitatamente alle ipotesi di competenza regionale, va retrocessa ad una funzione diversa da quella per cui fu originariamente concepita: non disciplina di dettaglio ma enunciazione dei principi (criteri e limiti) in virtù dei quali è consentito (allo Stato o alla regione) svolgere, rispetto alle funzioni della Provincia e dei Comuni, un ruolo di razionalizzazione.

Né può opporsi, in contrario, il dettato dell'art. 128 della costituzione. Tale norma, infatti, nell'affermare che "le Province ed i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne garantiscono le funzioni" sottolinea come la riserva di legge statale si limiti alla determinazione delle funzioni di tali enti, mentre dalla costituzione stessa viene garantita la loro sfera di autonomia: niente, cioè, che ostacoli il riconoscimento alla Regione dei poteri - opera indicati.

Non può certo affermarsi che la disciplina dettata dagli artt. 156 ss. della legge com. e prov. ricada nelle ipotesi indicate, dato che riguarda ipotesi organizzative di esercizio di attività alternative a quella della gestione diretta senza tuttavia intaccare la sfera di potere di cui gli enti sono titolari: risale, piuttosto, come indicazione dei criteri cui deve tenersi l'intervento dell'autorità titolare delle funzioni corrispondenti a quelle in oggetto. Cioè, ancora una volta, come espressione dei principi che la legge com. e prov. (nei casi, ovviamente, in cui abbia la relativa competenza) è tenuta ad osservare.

- Operata questa sorta di "tabula rasa" (delle norme di dettaglio, non dei principi) lo spazio creato va utilizzato tenendo conto delle necessità

più volte ricordate, e cioè : a) di individuare una struttura realmente in grado di operare una sintesi tra momento regionale e momento locale; b) di inventare un tipo di ente che sia di carattere omogenea agli esempi più recenti (e più aperti alla problematica regionale) di ente intermedio. Istituire un ente di tipo diverso, infatti, significa inserire nel sistema un pericoloso fattore di squilibrio.

Sembra corrispondere a queste caratteristiche la struttura delineata (ma non completata, dato che si è operato un rinvio alla legge regionale) dalla legge statale 3 dicembre 1971 n 1104 contenente norme per lo sviluppo della montagna. L'ente ivi prospettato, la Comunità montana, sembra infatti corrispondere alle necessità sottolineate e costituire, per questo, un utile elemento paradigmatico.

Si deve infatti ricordare, a titolo di esempio, come la Comunità, mentre in stretto collegamento alla programmazione regionale approva ed esegue piani generali ed annuali e si pone come possibile (e probabile : cfr. art.1 u.c. proposta di legge regionale) destinataria di delega di funzioni della regione, d'altro lato può essere destinataria di delega da parte degli stessi comuni : ai sensi dell'ultimo comma dell'art.6, infatti, "la Comunità montana può assumere funzioni proprie degli enti che la costituiscono quando sia dagli stessi delegata a svolgerle".

Il coordinamento, ad un livello intermedio, di funzioni regionali e comunali è stato ottenuto superando la struttura consortile e indicando (proprio nelle possibilità di delega dall'alto e dal basso) la prospettiva di un ulteriore potenziamento della Comunità. Cioè, più in generale, nella definizione dell'ente intermedio.

Se il rilievo della norma da ultimo riportata può essere percepito nella sua interiorità ricordando che, ex art.4 legge com.e prov., "salvo i casi di delega o sostituzione ammessi dalla legge, gli atti compiuti in nome dell'amministrazione comunale, provinciale e consorziale da organi non competenti sono inproduttivi di effetti giuridici e nei confronti dell'ente".

X

Il rapporto tra queste due norme (chiaramente antitetico nella "ratio") non dovrebbe risolversi nel riconoscere all'ultima (legge com. e prov.) una portata generale e alla prima (comunità montane) un ambito "speciale", quindi limitato.

A parte la considerazione (che non si deve scordare di fare) che la prima è una legge antiautonomista ed autoritaria mentre la seconda è una delle più dirette attuazioni del dettato costituzionale (i quasi quarant'anni di differenza non sono solo un dato quantitativo), vale la pena di sottolineare che la legge n.1104 non fa riferimento ad ipotesi determinate di delega da parte degli enti partecipanti, ma piuttosto presuppone chiaramente un uso (almeno potenzialmente) generalizzato.

- Dopo queste considerazioni, la proposta "alternativa" assume contorni più precisi: la regione, considerando le norme della legge comunale e provinciale come indicazione di principi cui è subordinato il proprio intervento in sede locale ed interpretando altresì tali indicazioni alla luce degli obiettivi perseguiti e dei criteri proposti dalla legge statale sulle comunità montane, costituisce un ente la cui struttura (salvo eventuali modifiche) è ispirata al modello delle comunità montane. Costituisce, facendo perno sul potere di operare la razionalizzazione delle attività locali corrispondenti alle proprie competenze, impone il trasferimento all'ente dell'esercizio di determinate funzioni.

Seguendo questa linea, dunque, non solo è possibile superare tutte le difficoltà più volte richiamate, ma si offre alla regione la possibilità di prevedere forme organizzative nuove (quali, ad esempio, le circoscrizioni verso la base dell'ente in esame: per l'unità sanitaria locale, ad esempio, i distretti e le unità di base), modalità di partecipazione alle scelte assunte a livello regionale (conferimento delle deleghe, emanazione dei criteri generali, enucleazione di programmi e di attività) e più strette collegamento tra funzioni delegate dalla regione e

proprie degli enti associati.

Tutto ciò, vale la pena ripeterlo, muovendosi su di un'ipotesi di ente intermedio che, al di là degli inevitabili adattamenti alle funzioni esercitate (Comunità, comprensorio, "consorzio" di comuni), si muove su di un piano unitario ed in una prospettiva sostanzialmente omogenea.

Rispetto a questi innegabili vantaggi potrebbe opporsi che, così facendo lo scontro con lo Stato sarà frontale e, data la situazione attuale, probabilmente perdente.

Si può ribattere che, come già si è cercato di mettere in risalto, lo scontro comunque ci sarebbe perché comunque la regione dovrebbe distaccarsi dal modello tradizionale dei consorzi : di gran lunga preferibile, allora, ignorare il conflitto in campo aperto perché in tal modo, come si è visto, migliori saranno gli argomenti che le regioni potranno addurre e quindi migliori le probabilità di uscire vittoriose dalla prova di forza.

PARTE II

PROBLEMI RELATIVI AL CONFERIMENTO DELLE DELEGHE

1) Assetto delle competenze regionali prima del trasferimento.

Il primo problema che si pone, è quello di considerare se e fino a che punto la Regione sia tenuta (o semplicemente condizionata) dal precedente assetto organizzativo delle funzioni ad essa trasferite con i decreti dello Stato.

In particolare potrebbero costituire problemi quelle competenze che sono state decentrate, in base alla legge-delega 11 marzo 1953 n. 150, con decreti ministeriali alle Province ed ai Comuni. Tali funzioni sarebbero da ritenere sottratte alle Regioni ove si ritenessero di "interesse esclusivamente locale"; ciò perchè, ex.art. 118 1° comma, ultima parte, lo Stato può direttamente attribuire agli Enti locali funzioni caratterizzate da questi elementi.

Il problema non sussiste in quanto la sopra citata legge 1953 n. 150 dispone, all'art.5, che "le norme delegate da emanarsi ai sensi della presente legge potranno essere modificate, attuandosi l'ordinamento regionale, dalle leggi che la Regione emetterà, nei limiti della sua competenza, per la disciplina delle deleghe previste dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione".

Ma che tali funzioni (in materia di agricoltura, trasporti, caccia e pesca, ecc.) spettino alla Regione e che quindi la conseguente delega possa dare origine ad un sistema amministrativo diverso da quello fino ad oggi attuato non risolve tutti i problemi. Infatti:

- le funzioni decentrate a Provincé e Comuni, che tali Enti chiamano comunque in causa, tenderanno ad essere richieste dagli stessi Enti che sino ad ora le hanno esercitate (v. personale addetto a tali compiti) anche se verrà individuato, in occasione del conferimento delle deleghe, un diverso livello di gestione della funzione (cioè, un diverso destinatario);
- inoltre, si deve osservare che il decentramento statale precedentemente effettuato prevedeva, allo stesso livello, una serie di compiti statali affidati ad organi statali, ma intimamente connessi

con la funzione che ora spetta alla Regione. Ne consegue che se la Regione delegherà tale funzione ad un diverso livello, si aprirà una divaricazione tra funzione stessa (esercitata a livello x) ed atti tuttora di competenza statale ma strettamente connessi con la funzione regionale (esercitati a livello y): tutto questo, ben s'intende, fino a quando lo Stato non assolverà all'obbligo dell'"adeguamento della propria legislazione" impostogli dall'ultimo comma del modificato art.9 legge 1953 n. 62 (cfr. ART. 17 legge 1970 n.281).

Riassumendo, è certo che la Regione potrà, in occasione del conferimento delle deleghe, modificare l'ordine normativo e la struttura amministrativa posta in essere dai decreti delegati emanati dallo Stato in attuazione della legge 11 marzo 1953 n.150: è da considerare, tuttavia, che qualora la Regione stabilisse un diverso assetto rispetto a quello precedente (ed in alcuni casi lo dovrà fare), incontrerà probabilmente alcune difficoltà con riguardo sia all'Ente cui precedentemente era affidata la funzione, che alle attività statali, connesse alla funzione, ma rimaste al livello corrispondente all'assetto antecedente.

Deve osservarsi, nel concludere, che non sembrano rilevabili altri limiti attinenti alle "funzioni di interesse esclusivamente locale", tali, perciò, da impedire l'esercizio delle competenze amministrative regionali.

## 2) Forma e modalità del conferimento.

### a) legge generale sulle deleghe o disciplina in occasione del singolo conferimento.

Il primo problema che si pone in questa sede, concerne la possibilità di emanare o meno la disciplina generale della materia delle deleghe precedente ai singoli conferimenti e tesa ad indicare i caratteri principali dell'istituto.

Mentre per altre regioni tale legge è supposta od addirittura prevista dallo Statuto (cfr.art.64 1° comma dello Statuto toscano), in Emilia-Romagna la possibilità di operare in un senso o nell'altro è ancora del tutto aperta.

X. Argomenti a favore di una legge generale sulle deleghe - Tale soluzione potrebbe essere consigliata da varie considerazioni:

- la delega, realizzando concretamente il sistema dell'amministrazione regionale e rappresentandone il più rilevante strumento organizzativo, va disciplinata, almeno nei suoi tratti fondamentali, con legge. La stessa costituzione, d'altra parte, pone proprio la organizzazione regionale come prima materia su cui, ex art. 117, la Regione emanerà norme legislative.
- proprio per la necessaria elasticità del sistema delle deleghe, è importante, per la tutela dell'affidamento degli amministrati e per ragioni di certezza del diritto, che almeno le linee fondamentali (forma del conferimento, attività di indirizzo, direttive, sostituzione, revoca, ricorsi amministrativi, rapporti finanziari, ecc.) siano fissate in via generale con una legge regionale;
- la legge sulle deleghe, ed è questo un elemento sostanziale di peso non inferiore ai precedenti, assolve alla funzione di garantire e di salvaguardare il significato delle deleghe e del decentramento regionale, impedendo che i caratteri di partecipazione, autogestione democratica, ecc. siano dimenticati o vadano persi in occasione dei singoli atti di conferimento e della particolare disciplina volta volta prevista. Non sarebbe del tutto improbabile, infatti, che si verifici una maggiore o minore "apertura" al decentramento ed alla valorizzazione degli enti locali a seconda della funzione (e del rilievo) delle funzioni esercitate.

Così se, per ipotesi, una Regione tendesse a non procedere ad un largo e rilevante uso delle deleghe, difficilmente raggiungerebbe questo risultato emanando una disciplina caso per caso, funzione per funzione (allargando o restringendo l'ampiezza dei poteri del delegante piuttosto che essere costretta ad enunciare i precisi criteri restrittivi in una forma che, sul piano giuridico e politico, è indubbiamente più solenne.

Consentirebbe, inoltre, di rifarsi ai principi generali fissati dalla legge sulle deleghe in ogni caso di futura interpretativa, tensione tra delegante e delegato, ecc.

#### Argomenti a favore di singoli atti di delega

Le obiezioni che vengono fatte alla tesi precedente, si possono così riassumere:

- non c'è esigenza alcuna di salvaguardare un principio di legalità regionale perchè sono la Costituzione e lo Statuto stesso che prevedono un sistema amministrativo

decentralizzato con delega di funzioni. Il singolo conferimento di delega si limita in realtà a dare esecuzione ed attuazione ad un ordine amministrativo che, nei suoi caratteri fondamentali, è già delineato.

- una disciplina generale sulle deleghe contraddice la elasticità insita nel sistema, costringendo l'azione amministrativa regionale entro i limiti di una previsione che, seppure di massima e generale, potrebbe presto rivelarsi inadeguata. In particolare l'esigenza di elasticità sarebbe repressa, con tale legge, proprio nel momento ove più ampia ed elastica possibile deve essere la sperimentazione di un sistema che, come quello delle deleghe, non ha sostanzialmente precedenti.

- la esigenza di una disciplina generale si basa sul presupposto che sia possibile dare, seppure in senso lato, una definizione unitaria dell'istituto delle deleghe. In realtà, quando si pensi che la delega di funzioni in materia di agricoltura non potrà essere eguale alla delega in tema di trasporti (perché presupporrà direttive, rapporti finanziari, possibilità di sostituzione, assolutamente non assimilabili), o che la delega di funzioni ad un raggruppamento di province sarà (anzi, dovrà essere) completamente diversa da quella effettuata a favore del piccolo comune, si deve riconoscere che non c'è (né è possibile dare) una configurazione unitaria della delega in sé considerata.

Prima di passare ad altre questioni, è bene sottolineare che, se la scelta fosse per la legge generale sulle deleghe, si dovrà comunque fare attenzione a non incorrere nelle stesse censure che tradussero la Corte Costituzionale, con sentenza n. 11 del 1959, a dichiarare la illegittimità di una legge sarda del 1957 con cui tale Regione aveva emanato una disciplina generale sulla materia in esame.

La legge sulle deleghe, infatti, dovrebbe comunque impedire che il conferimento della delega fosse di fatto affidato, come essa la delimita circa il "se" delegare o meno, alla Giunta. In questo modo, infatti, verrebbe di fatto esautorato il Consiglio di una propria competenza attribuitagli dallo Statuto (e proprio per queste ragioni, infatti, la Corte dichiarò la illegittimità della norma).

#### b) Forma dei singoli provvedimenti di delega.

Comunque venga risolto il problema precedente, si pone la questione della forma con cui debbono essere adottati i singoli provvedimenti che conferiscono la delega agli Enti locali. A differenza degli altri Statuti (ove espressamente

si richiede l'atto legislativo) lo Statuto emiliano si limita a prevedere una delibera consiliare (cfr. art. 7 n.9 e art. 57 2° comma). Tuttavia, se si considera che particolarmente in queste ipotesi, il significato della norma risiede più nella identificazione dell'organo competente (il Consiglio) che nella forma (delibera) con cui assumere il provvedimento, non sembra dubbio che la questione sia, sostanzialmente e formalmente, ancora aperta.

X Adozione del provvedimento di delega con delibera  
Derivano i seguenti effetti:

- la procedura per giungere ad una delibera consiliare è più spedita rispetto ai tempi necessari per la approvazione della legge (il che consente la manovra più rapida del sistema delle deleghe);
- il controllo è effettuato dalla Commissione statale di controllo sugli atti della Regione, sicchè si avrà sempre il controllo di legittimità ed in alcuni casi (eventualità quest'ultima da considerare con la massima attenzione) anche il controllo di merito (ciò dovrebbe accadere se, ad esempio, la legge trasferirà funzioni senza prevedere alcuni termine: in questo caso, i relativi provvedimenti finanziari impegneranno il bilancio per oltre 5 anni, concretizzando in tal modo l'ipotesi prevista dall'art. 46 n.2 legge 10 febbraio 1953 n. 62);
- nessuna rilevante differenza si avrebbe agli effetti dell'iniziativa popolare, prevista dall'art. 48 Statuto anche per "atti amministrativi di interesse generale";
- altrettanto si deve dire per il referendum abrogativo, che l'art. 50 Statuto ammette (nelle stesse forme che per la legge) anche per gli "atti amministrativi di interesse generale di competenza del Consiglio";
- il conferimento con delibera consiliare, presuppone che una legge regionale abbia precedentemente definito, almeno in via generale, l'ordinamento delle competenze così come si realizza con il sistema delle deleghe. Non si vede, infatti, come in mancanza di questo atto legislativo la delibera consiliare possa contemporaneamente trasferire poteri, disciplinare i rapporti, stabilire i controlli e le direttive, prevedere forme di impegno finanziario, delineare le responsabilità del delegato, ecc., poggiando su di un semplice atto amministrativo.

Bisogna infatti tenere conto dei riflessi esterni, sui terzi, dell'assetto instaurato: e a prescindere dalle sopra ricordate norme costituzionali e statutarie che sottolineano la necessità della legge in materia di orga

nizzazione regionale, non va dimenticato il principio dell'art. 97 secondo cui "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge" (primo comma) e "nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari" (secondo comma). Nell'ipotesi, dunque, in cui singoli conferimenti di delega vengano adottati con atto amministrativo, una precedente legge generale sulle deleghe è assolutamente indispensabile.

Xx-adozione del provvedimento di delega con legge.

- Se non vi è già stata una legge sulle deleghe (per la cui attuazione sarebbe sufficiente anche il semplice atto amministrativo), allora l'adozione del provvedimento di delega con legge consente di disciplinare e di risolvere puntualmente tutti gli elementi che caratterizzano il rapporto tra delegante e delegato;
- la forma della legge consente di risolvere quei casi in cui, con la delega di funzioni, si attui un corrispondente trasferimento del personale (ex-statale) di cui vanno disciplinate le modalità di inserimento, ecc. Come si vedrà più avanti, in ogni caso, delega di funzioni e trasferimento di personale andranno spesso considerati strettamente connessi;
- la forma della legge soddisfa il principio della legalità dell'ordinamento amministrativo regionale;
- con la legge, cambierebbero radicalmente i connotati del controllo, che verrebbe esercitato dal Governo, e risolto, a seconda dei casi, davanti al Parlamento o alla Corte Costituzionale.

Presumibilmente tale forma di controllo sarà molto più elastica delle precedenti, ma non si deve dimenticare che l'esperienza delle Regioni a statuto speciale insegna come difficilmente le questioni di merito siano decise dal Parlamento; piuttosto, si tenderà a portare la questione davanti alla Corte che formalmente deciderà sulla legittimità costituzionale, ma sostanzialmente svolgerà la funzione (di merito, quindi politica) di tracciare le linee di confine tra ordinamento statale e regionale.

Non è quindi da escludere che, qualora si manifestasse nella giurisprudenza della Corte un indirizzo anti-regionalista, non sia da capovolgere tutto questo discorso giungendo a preferire il controllo statale sull'attività amministrativa regionale (ed adottando, perciò

le deleghe con delibera tout court).

- infine, il conferimento con legge delle singole deleghe, comporta la sottrazione alla Giunta della possibilità di adottare tali delibere nei casi di assoluta urgenza: possibilità, come è noto, limitata alla delibera di "provvedimenti amministrativi" di competenza del Consiglio ai sensi dell'art. 24 n.10 dello Statuto.

L'ipotesi è più scolastica che reale, perchè difficilmente può verificarsi un caso di assoluta urgenza, in cui la Regione debba a tutti i costi delegare. E tuttavia è bene tener presente anche questa conseguenza (competenza della Giunta a provvedere nei casi di necessità condizionata alla scelta della forma di legge o della delibera per quanto riguarda il conferimento di deleghe), non fosse altro perchè le stesse considerazioni valgono anche per i casi di revoca delle funzioni delegate (e già qui, forse, è maggiormente ipotizzabile una situazione di assoluta necessità di revocare) e perchè, in definitiva, il Consiglio cessa di esercitare le sue funzioni un mese e mezzo prima delle elezioni regionali (art.23). Nel non breve periodo intermedio, perciò, è anche possibile che si ponga la necessità, se non di conferire nuove deleghe, di revocarne una o alcune già disposte ;

- per concludere, vorremmo nuovamente sottolineare come l'adozione dei singoli conferimenti di delega con la forma della legge, escluderebbe in toto l'eventualità che tali conferimenti (se assunti con delibera consiliare) siano sottoposti al controllo di merito della Commissione statale di controllo, in base alla considerazione che, essendo tali deleghe effettuate per tempo indeterminato, i relativi stanziamenti gravano sul bilancio regionale per "oltre 5 anni" concretizzando l'ipotesi prevista dall'art. 46 n. 2 della c.d. legge Scelba.

E' una preoccupazione che potrà forse sembrare eccessiva ma che, invece, potrebbe realizzare ipotesi di profonda ingerenza dello Stato nel merito delle scelte operate in ordine alla amministrazione regionale.

### 3) Delega e programmazione regionale.

Dato che la Regione "realizza le proprie finalità assumendo il metodo e gli strumenti della programmazione", art. 4 1° comma dello Statuto, e poiché "esercita le funzioni amministrative delegandole normalmente alle province, ai comuni ed agli altri Enti locali" art. 57 dello Statuto, la stretta connessione tra programmazione regionale ed il sistema delle deleghe è un fatto evidente.

Da questa stretta interdipendenza è possibile, in questa sede, indicare almeno alcune conseguenze:

- a) il momento programmatico deve logicamente precedere il concreto conferimento delle deleghe. Sembra perciò sconsigliabile procedere ad una immediata delegazione "in massa" senza prima avere chiarito il senso e le linee direttive dell'azione regionale;
- b) tutto il discorso, prima accennato, relativo alla legge generale sulle deleghe, può forse in parte coincidere proprio con l'azione di programmazione. Da quest'ultima, infatti, dipende "che cosa" si delegherà, "come" e, quindi, lo stesso atteggiarsi del rapporto fra Regione ed Enti delegati e, perciò, la relativa disciplina;
- c) se la delega, essendo lo strumento "normale" della azione regionale, non deve necessariamente avere un termine finale predeterminato, ciò non significa che non si possa considerare la delega (per le connessioni sopra chiarite) limitata nel tempo alle scadenze ed ai tempi della programmazione. L'aggiornamento o il completo mutamento o, in ipotesi, la realizzazione alcune degli obiettivi individuati in sede di programmazione, potrebbero infatti comportare una riconsiderazione sull'assetto dato all'amministrazione regionale con il sistema delle deleghe;
- d) la connessione con il programma regionale dovrebbe, in ipotesi, costituire la fonte (ed il parametro di valutazione) di eccezioni rispetto alla delega ad Enti di eguale livello istituzionale; nel senso, cioè, che proprio in vista degli obiettivi prefissi si giustificherebbe la delega di particolari funzioni al singolo Ente, o la delega ad un diverso livello (provinciale, ad es. invece che comunale) rispetto a quello generalmente individuato nell'ambito regionale.

34

Per concludere sul punto, è forse bene sottolineare in modo più netto e preciso la necessaria interdipendenza tra questi due momenti, cioè tra il METODO che caratterizza tutta l'azione regionale (la programmazione) e il CRITERIO privilegiato dell'esercizio dell'attività amministrativa (la delega).

La connessione è espressa con chiarezza già nei principi fondamentali dello Statuto; è implicita nella partecipazione degli Enti locali (che non a caso collaborano per la formulazione della prima ed il conferimento della seconda); è presupposta sul piano logico e politico; chiarisce il ruolo di indirizzo riservato, in occasione della delega, alla Regione, nel senso cioè che le direttive non saranno espressione di potere assolutamente discrezionale, ma la "costante subordinazione al vincolo d'ordine generale rappresentato dal programma dell'attività regionale" (cfr. Smuraglia, "l'art. 69 dello Statuto regionale", relazione presentata al convegno di Milano del 25.3.72).

La delegazione di funzioni amministrative senza avere precedentemente (o contestualmente) tracciato il piano regionale, deve perciò essere considerato un gravissimo vizio di origine in grado, di per sé stesso, di squilibrare tutto il sistema dell'amministrazione regionale.

- 4) La "collaborazione" dei destinatari nella determinazione degli indirizzi, dei criteri generali, e dei rapporti finanziari.

L'art. 57 dello Statuto, al secondo comma, stabilisce che il conferimento della delega è effettuato dal Consiglio "che, in collaborazione con gli Enti locali interessati, determina gli indirizzi, i criteri generali e di coordinamento e regola i rapporti finanziari inerenti all'esercizio delle funzioni delegate".

Il problema, dunque, è quello di stabilire il reale significato del termine "collaborazione": certo non è il semplice "sentiti" gli Enti locali, che relega questi ultimi ad un ruolo puramente consultivo, nè il "d'intesa con gli interessati" che fa riferimento ad una competenza sostanzialmente affidata alla volontà concorrente di più soggetti.

Il punto è estremamente delicato, perchè dalla soluzione che si assume, deriva in pratica l'atteggiarsi di tutto il rapporto tra delegante e delegati: non solo, quindi, per quanto riguarda il conferimento e la determinazione dei criteri generali, ma anche in materia di direttive.

ve, di sostituzione, di revoca, dei ricorsi amministrativi ecc. (tutti questi elementi vengono considerati, uno per uno, in seguito).

La difficoltà del problema è dovuta al fatto che si tratta di contemperare due elementi tra loro, apparentemente, in contrasto : la responsabilità globale della Regione sull'esercizio delle funzioni amministrative di cui è titolare (momento regionale) e l'autonomia degli Enti locali destinatari delle deleghe, autonomia rispetto alla quale "le funzioni amministrative delegate dalla Regione" costituiscono "un momento fondamentale", art.57 ultimo comma.

Il contrasto, come si è detto, è solo apparente una volta che si sottolinei che la scelta dello Statuto è nel senso dell'esclusione della individuazione (prima ancora della contrapposizione) di un momento regionale antitetico rispetto a quello locale (cfr.artt. 5 comma 1 e 2; 53, 55, 57 spec. ultimo comma, 58).

Possono dunque prospettarsi le seguenti alternative:

a) competenza esclusiva del Consiglio: Il conferimento delle deleghe deve indubbiamente coinvolgere la partecipazione di tutti gli Enti locali che abbiano titolo (come si è dianzi specificato) ad essere destinatari di delega, ma non può non passare per un momento unitario di decisione (corrispondente d'altra parte al livello in cui è collocata la relativa responsabilità) corrispondente alla deliberazione del Consiglio.

Sul piano giuridico, in questa ipotesi, la "collaborazione" degli Enti locali si limita ad essere presenti nella fase precedente alla deliberazione, vale a dire ad una funzione (seppure rilevante sul piano sostanziale) di carattere consultivo.

b) competenza del Consiglio condizionata dall'assenso dei destinatari: In questo caso la deliberazione consiliare è, anche sul piano formale, il prodotto del concorso della volontà del Consiglio e degli interessati. Viene salvaguardata pienamente l'autonomia di questi ultimi e si valorizza il momento regionale in quanto espressione della volontà espressa dagli Enti a più immediato contatto con la collettività.

Si deve tuttavia segnalare che, in tale ipotesi, manca (o rischia di mancare) il momento del coordinamento e della scelta in vista degli interessi gene-

rali della Regione: momento che appare necessariamente unitario (e perciò affidato, nella scelta finale, ad un unico centro);

- c) consenso ed esplicitazione dei conflitti: questa ipotesi sembra in un certo senso intermedia tra le prime due. In questa prospettiva, infatti, il conferimento delle deleghe e la delimitazione del sistema poggia, essenzialmente, sull'accordo tra Consiglio e destinatari: tuttavia, in caso di dissenso, la questione andrebbe portata davanti al Consiglio (permettendo agli Enti locali lo svolgimento delle loro tesi) che delibera formalmente sulla specificata questione presentata. In questo modo, sembra che sarebbe salvaguardata l'autonomia ed il sostanziale rapporto di parità tra Regione ed Enti locali: tuttavia si consentirebbe al Consiglio di assumersi, in caso di contrasto, le responsabilità connesse alla sua funzione di indirizzo e di coordinamento di tutta la attività regionale.

Deve infine aggiungersi che, mentre sul piano formale sembrano del tutto fondate tanto la seconda che la terza ipotesi, qualche dubbio si pone per la prima (competenza esclusiva del Consiglio e funzione consultiva dei destinatari): infatti, a prescindere da considerazioni più generali, non sembra possibile giustificare per quale motivo la Regione sia letteralmente tenuta all'"intesa" con le amministrazioni interessate nell'ipotesi dell'utilizzazione di uffici (ex.art.57 comma 4 Statuto), caso (come si è detto) da considerare marginale rispetto al generale ricorso allo strumento della delega, mentre è tenuto semplicemente a "sentire il parere" (perché questo, in definitiva, significherebbe) degli Enti locali in occasione del momento, sotto tutti gli aspetti assai più rilevante, del conferimento delle deleghe.

#### 5) RIPARTIZIONE TRA GLI ORGANI DELLA REGIONE DELLE COMPETENZE RELATIVE ALLA DELEGA.

La ripartizione tra gli organi della Regione delle competenze in materia di delega agli Enti locali è operata dallo Statuto ma, sembra, deve essere necessariamente interpretata sia per risolvere alcune incongruenze che per chiarire aspetti ed elementi non esplicitamente disciplinati.

Per motivi di chiarezza espositiva distinguiamo nettamente i due momenti:

- a) in base allo Statuto

Consiglio: - conferisce la delega (art.57 comma 2)  
- determina gli indirizzi (art.57 comma 2)

- i criteri generali e di coordinamento (art.57 comma 2)
- regola i rapporti finanziari (art.57 comma 2)
- revoca la delega (art.57 comma 3)

Giunta: - esercita tutto ciò che non è esplicitamente riservato ad altri organi attinenti per ciò che concerne la funzione esecutiva (art. 24);

Presidente della Giunta

- dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione (art.26 comma 5).

Il sistema, così come è delineato, deve necessariamente essere reinterpretato. Se vogliamo cominciare dalle possibili difficoltà di ordine interpretativo; infatti, non c'è dubbio che in tal modo vada considerato l'art.26 comma 5 che riserva al Presidente della Giunta la direzione sulle attività delegate dallo Stato alla Regione. Se infatti teniamo conto delle osservazioni fatte a suo tempo, secondo cui le attività delegate dallo Stato potrebbero (secondo una certa interpretazione) essere oggetto di delega dalla Regione agli Enti locali, appare chiaro che anche per queste funzioni si dovrebbe riservare ad altro organo il compito di formulare, sostanzialmente, le direttive, anche se si dovrà tenere in considerazione la disposizione dell'art. 121 comma 4, ultima parte, Cost.; ed anche se, formalmente, sarà il Presidente della Giunta a darle (con una sorta, quindi, di ratifica delle decisioni della Giunta).

Non sembra possibile giungere ad altra soluzione, quando si pensi che le funzioni delegate dallo Stato sono intimamente connesse con quelle trasferite alla Regione e da questa delegate agli Enti locali.

Sarebbe assurdo, infatti, pensare che le funzioni spettanti alla Regione sono esercitate sulla base degli indirizzi dati dal Consiglio e delle direttive emanate (vedremo se dalla Giunta o dal Consiglio) mentre le funzioni delegate alla Regione (e da questa trasferite agli Enti locali), pur essendo strettamente connesse alle prime ed esercitate dagli stessi destinatari, vengono svolte sulla base di indirizzi e direttive date dal Presidente della Regione.

E' chiaro, perciò, in tal modo che le funzioni sub-delegate potrebbero essere sottoposte agli stessi indirizzi ed alle stesse direttive delle funzioni delegate, cui d'altra parte accedono.

Si potrebbe obiettare che, così facendo, non si tiene nel dovuto conto l'ultima parte del quarto comma dell'art. 121 del

la Costituzione, ove per le funzioni delegate dallo Stato si prevedono "istruzioni del Governo centrale": come trovare, stando così le cose, la possibilità di riportare egualmente l'esercizio di queste funzioni all'indirizzo del Consiglio ed alle direttive della Regione?

Il problema indubbiamente c'è, ma potrebbe essere superato quando si consideri che il governo centrale ha già la possibilità di esercitare poteri di indirizzo su tutte le funzioni regionali, e non solo su quelle delegate dallo Stato: questo potere gli è riconosciuto dalla lettera A) dell'art. 17 legge 16 maggio 1970 n. 281, ove si riserva allo Stato "la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario...".

In questa prospettiva, perciò, o l'attività regionale (propria o delegata dallo Stato) attiene ad esigenze unitarie, ed allora il Governo avrà la possibilità di esercitare poteri di indirizzo e di coordinamento; o tali esigenze non ci sono, ed allora tutta l'attività regionale (sia quella delegata che sub-delegata) è sottoposta esclusivamente all'indirizzo tracciato dal Consiglio ed alle direttive emanate dalla Giunta: in un modo o nell'altro, comunque, sembra superabile (anzi: superato) il sistema che faceva del Presidente della Giunta un'anomala figura di "ufficiale del Governo".

Il superamento della disposizione costituzionale non può in ogni caso essere operato in sede di interpretazione: fra l'altro, sarebbe difficile giustificare il passaggio dalle "istruzioni" (previste dalla Costituzione) ai "poteri di indirizzo e di coordinamento" (prevista dalla legge finanziaria).

Starà alle Regioni, ed alla loro azione politica, fare in modo che il "canale" previsto dall'ultimo comma dell'art. 121, non sia nei fatti utilizzato, e che il sistema di rapporti Stato-Regioni, nella sua globalità, passi attraverso gli strumenti indicati dall'art. 17 della legge finanziaria.

In ogni caso, ed è bene intendersi su questo punto, la via prospettata è più l'indicazione di ciò che è possibile conseguire, che l'affermazione di una attuale possibilità: certo è che se non si ottiene questo risultato, appare prevedibile che uno dei punti debili del sistema regionale sarà proprio il diverso regime (e, in definitiva, il diverso indirizzo) cui sarà sottoposta l'attività delegata dalla Regione e quella delegata dallo Stato.

La disposizione costituzionale, e perciò anche quella statutaria, dovrebbe dunque essere reinterpretata alla luce di

quella fondamentale ripartizione tra Stato e Regione che la c.d. legge finanziaria ha tracciato per tutta l'attività regionale (e quindi anche per l'attività delegata dallo Stato alla Regione).

In questa prospettiva, possiamo passare ad occuparci di quei poteri che, seppur non esplicitamente menzionati, rappresentano la necessaria conseguenza dell'assetto delineato.

Il Consiglio dovrebbe provvedere, motivandola, a conferire una funzione in deroga al generale sistema delle deleghe. Si pensi al particolare trattamento che probabilmente verrà riservato ai Comuni di una particolare zona, alla metropoli, alla fascia di territorio caratterizzata da particolari problemi o, al limite, alla situazione locale assolutamente anomala (ad es. Il Comune con poche migliaia di abitanti, nel cui territorio siano però installate grandi industrie di dimensioni regionali o nazionali, ecc.)

Il Consiglio, come prima si è detto, dovrebbe deliberare in merito al dissenso manifestatosi tra Regione e futuri destinatari in occasione del conferimento. Non deve escludersi, anzi lo proporremo espressamente più avanti, che proprio dinanzi al Consiglio vada esplicitato il dissenso tra Giunta e delegato in occasione dell'emanazione di una direttiva che non trovi il corrispondente assenso dell'Ente locale (sempre che la emanazione di direttive sia riservata alla Giunta e non al Consiglio).

Per la Giunta, oltre alla cura del normale svolgimento del rapporto di delega, potrebbe essere prevista (ed è ipotesi che, seppure per scartarla, faremo più avanti) la decisione sui ricorsi gerarchici impropri contro atti emanati da Enti locali nell'esercizio delle funzioni delegate; potranno essere previsti, come già si è osservato, l'emanazione di direttive (sia per le funzioni delegate che per quelle sub-delegate). Spetterà alla Giunta, inoltre, procedere alla sostituzione del delegato nelle ipotesi che indicheremo; potrebbe inoltre essere riconosciuto l'uso di uno strumento che, come vedremo, potrebbe avere un grande rilievo, vale a dire la manovra di mezzi di incentivazione tali da indirizzare i delegati (in azione combinata con le direttive e con la possibilità di sostituzione) al raggiungimento di determinate finalità.

In questo quadro, come si è già sottolineato, le funzioni di "direzione" riconosciute dallo Statuto al Presidente della Regione per le funzioni delegate dallo Stato alla Regione, verrebbero sostanzialmente svuotate a vantaggio della Giunta o del Consiglio: resterebbe, al Presidente, il potere formale (ma non la disponibilità sostanziale) di ema-

direttive relative all'esercizio delle funzioni statali sub-delegate.

La distribuzione, tra gli organi regionali, delle funzioni attinenti ai rapporti con i destinatari delle deleghe può dunque essere così tracciata (lasciando, per il momento, aperte alcune alternative) integrando e specificando quanto già espressamente stabilisce lo Statuto:

- Consiglio:
- conferisce, motivando il proprio operato, delega di funzioni in deroga al sistema generalmente osservato;
  - decide sul contrasto con Enti locali in occasione del conferimento;
  - emana le direttive nel corso del rapporto ( ? )
  - decide sul contrasto, relativo alle direttive, con i destinatari;
  - sostituzione del delegato ( ? )

- Giunta:
- decide sul ricorso gerarchico improprio posto contro gli atti emanati dai delegati ( ? )
  - emana le direttive nel corso del rapporto ( ? )
  - sostituisce il delegato ( ? )
  - manovra strumenti di incentivazione volti a premere sull'attività del delegato.

Presidente  
della  
Regione

- assume la responsabilità formale per le direttive, relative alle funzioni sub-delegate, sostanzialmente adottate dal Consiglio ( ? ) o dalla Giunta ( ? )

I numerosi punti interrogativi verranno approfonditi in occasione dell'esame puntuale dei singoli elementi del rapporto di delega: fin da ora, tuttavia, si può osservare che la distribuzione dei poteri a vantaggio del Consiglio o della Giunta <sup>risponde</sup> ~~corrisponde~~ in linea di massima, alla concezione "democratico-partecipazionistica" o "efficientistica" che abbiamo indicato all'inizio.

6) RIFLESSI DELLA DELEGA SULLE STRUTTURE DEI DESTINATARI: ULTERIORE DECENTRAMENTO INTERNO (QUARTIERI) O GESTIONE DELLA FUNZIONE IN CONCORSO CON ALTRI DELEGATI (UNITA' COMPRESORIALE).

Dopo aver esaminato la possibile ripartizione, tra gli organi regionali, dei poteri inerenti al rapporto di delega, esaminiamo le modalità attraverso cui, all'altro capo del rapporto, i destinatari potranno esercitare i poteri loro trasferiti.

Le ipotesi che si possono fare a questo riguardo sono:

- a) che il destinatario gestisca direttamente la funzione delegatagli;
- b) che il destinatario eserciti la funzione demandandone la gestione ad un diverso livello. Questo diverso livello potrà essere:
  - x) inferiore rispetto a quello del delegato (si pensi alle funzioni delegate al Comune ma esercitate attraverso i quartieri);
  - y) superiore, rappresentando un momento unitario di più destinatari di eguale livello (così, secondo un'opinione, la unità comprensoriale).

Una volta scartata la soluzione dell'esercizio diretto, dunque, si dovrebbe optare di volta in volta tra soluzione decentrata (es.: quartieri) e soluzione "unitaria" di più delegati (es.: comprensorio) in vista della prevalenza delle ragioni di massima partecipazione o dei motivi di livelli minimi al di sotto dei quali l'azione non può essere congruamente esercitata. Così andranno probabilmente esercitate a livello comprensoriale funzioni attinenti la viabilità, i trasporti, l'urbanistica; potrebbero essere esercitate a livello di quartiere le attività relative all'istruzione professionale, ed artigiana, alle biblioteche, ecc.

La non sufficiente precisazione del discorso è dovuta a notevoli problemi che già in questo primo "sbozzo" si manifestano. In sintesi:

- a) esercizio delle funzioni delegate per quartieri. La Regione può indicare al delegato (in particolare con l'accordo di quest'ultimo) "forme" di esercizio della funzione delegata: in questo caso, la delega può essere conferita indicando un'entità sub-comunale, corrispondente al quartiere, come soluzione ottimale. I problemi nascono quando si cerchi di individuare l'atto normativo in grado di dare corpo e rilevanza giuridica a tali entità. Stante l'impossibilità per il Comune di procedere con i propri regolamenti, dovrebbe ammettersi,

trattandosi di funzioni regionali delegate, un atto normativo della REgione: nè dovrebbe porsi ad ostacolo la riserva operata dall'art. 128 della Costituzione alla legge statale, in quanto non si tratterebbe di disciplinare una diversa articolazione della struttura organizzativa dei Comuni, ma di entità che, sia pure a livello sub-comunale, operano attività ed esercitano funzioni la cui titolarità spetta alla Regione.

Si potrebbe sostenere, in altre parole, che i quartieri in tali casi rilevano come entità organizzative decentrate della Regione più che del Comune.

Tuttavia la tesi offre il fianco a critiche difficilmente superabili: la delega è pur sempre fatta al Comune e se anche le funzioni sono esercitate dai quartieri, i quartieri rimangono articolazioni di quest'ultimo (e potranno perciò essere previsti solo da un'apposita norma statale).

Altra possibilità sarebbe quella di aggirare l'ostacolo con le c.d. "deleghe di fatto" o "deleghe occulte". Secondo un'altra ipotesi, manterrebbe la responsabilità e la disponibilità formale delle funzioni, ma in fatto si limiterebbe soltanto a ratificare quanto disposto in sede di quartiere.

Ma anche questo sistema mostra la corda solo che si pensi, ad es., alla responsabilità personale (civile e penale) dei funzionari comunali per gli atti compiuti nell'esercizio delle attività delegate dalla REgione: essendo tali atti, di fatto, posti in essere da altri soggetti, finirebbero per rispondere a titolo personale di fatti sostanzialmente altrui, e comunque si dovrebbe considerare personalmente responsabile chi, sul piano formale, nessuna disponibilità ha nè della funzione nè del relativo potere.

Ma la soluzione che forse potrebbe rappresentare un dato immediatamente utilizzabile (seppure di più limitato ambito) consiste nell'emanazione di criteri generali mediante i quali si possa individuare, nell'esercizio delle funzioni delegate, un momento istruttorio (da affidare ai quartieri) ed un momento deliberatorio (da riservare al Comune delegato). Tale formula realizzerebbe già una struttura sostanzialmente decentrata senza incorrere nei limiti sopra indicati della legge comunale e provinciale.

Circa la questione se sia compatibile con il nostro sistema e con la garanzia dell'autonomia dei delegati un obbligo a gestire (almeno alcune fasi della funzione

delegata) in forma decentrata, non sembra vi sia alcuna difficoltà a riconoscere che il principio del decentramento, già affermato nella Costituzione e sviluppato nello Statuto, debba esprimere tutta la sua efficacia superando anche il dato dell'autonomia del delegato.

Non è dunque che, così facendo, si disconosca il principio dell'art.57 ultimo comma dello Statuto; si ammette piuttosto che, nell'ipotesi di tendenziale contrasto con il principio del decentramento, quest'ultimo possa prevalere.

Non è infine da escludere a priori (anche se sorgono perplessità) l'ipotesi in base alla quale la Regione istituisca direttamente, nei grandi centri urbani, Enti che corrispondono ai quartieri ed ai quali successivamente conferire la delega per l'esercizio di determinate funzioni (si pensi all'utilità che si avrebbe qualora si permettesse l'esercizio a questi livelli di attività relative a particolari settori, come ad esempio la cura e la gestione degli asili nido, ecc.).

Le perplessità sono più che altro motivate dalla considerazione che, in questi casi, è da progettare un sistema (di controllo, di finanziamenti, di rappresentanza dei cittadini) completamente nuovo e differenziato rispetto ai modelli costituiti dagli Enti locali a base democratica. In caso contrario, infatti, questi organismi finirebbero rapidamente sommersi e soffocati da un apparato e da procedure pesanti non solo perché superate, ma perché pensate e create per enti di dimensioni assai più consistenti.

Per il resto, dunque, difficilmente la Regione potrà progettare strumenti giuridici per l'esercizio, a livello di quartiere, delle proprie funzioni delegate al Comune: l'unica strada percorribile, (oltre quella indicata) sembra quella della pressione politica tesa ad ottenere una modifica (o la riforma tout-court) della legge comunale e provinciale.

2) esercizio per comprensori. Come si ricorderà, dei comprensori si è già parlato precedentemente (cfr. parte I, n. 4, lettera b, n.3). In questa sede dobbiamo considerare una diversa ipotesi che è stata prospettata e quali siano i motivi che giustificano il nostro deciso orientamento per la soluzione già indicata.

Come si può osservare dal modo con cui abbiamo posto, in alternativa alla gestione diretta da parte del delegato, la gestione per

decentramento o in concorso con altri delegati, l'unità comprensoriale è qui assunta (secondo una ipotesi prospettata) come struttura per il cui tramite vengono esercitate, con altri soggetti, le funzioni delegate la cui gestione coinvolga necessariamente (o preferibilmente) più Enti ed un più vasto territorio di quello corrispondente al singolo delegato.

A favore di tale impostazione gioca la consapevolezza di quanto sia per il momento difficile, se non impossibile, definire con precisione altri livelli (ed altri soggetti) cui possa rivolgersi la delega di funzioni regionali. Rispetto alla prospettiva secondo cui i comprensori possono essere, direttamente e di per sè, destinatari di delega, (cioè veri e propri Enti locali distinti dagli attuali) l'impostazione seguita è indubbiamente restrittiva: il comprensorio, infatti, non sarebbe un Ente locale né "un'istituzione" (come dice lo Statuto all'art. 54 comma 2), ma una struttura solo funzionalmente separata dagli Enti delegati e che avrebbe l'esclusivo compito di consentire una gestione unitaria delle rispettive funzioni.

Così, ad es., le funzioni in materia urbanistica delegate ai Comuni potrebbero essere gestite da un comprensorio formato da tutti gli Enti di una zona caratterizzata, sul piano socio-economico, dalla unità dei problemi e degli interessi.

Alcune osservazioni, tuttavia, vanno fatte:

- 1) fino a che punto la Regione può imporre, ai delegati, una determinata struttura organizzativa? Da una recente relazione tenuta dall'Assessore Ferrari si trae che il ricorso al comprensorio potrà essere obbligatorio in quanto, sul piano giuridico, tale obbligo verrebbe semplicemente a comprimere una modalità di esercizio della funzione delegata (che, come tale, rimarrebbe sempre affidata all'Ente delegato).

Tale impostazione lascia aperte, sul piano giuridico, alcune questioni di notevole rilievo:

- il rendere obbligatoria la forma associata dell'esercizio di determinate funzioni delegate, in nanzitutto, disattende palesemente il principio enunciato dall'ultimo comma dell'art. 57 Statuto, ove proprio "l'esercizio" delle funzioni amministrative delegate costituisce, per gli Enti locali "un momento fondamentale della loro autonomia".

- E' vero che i criteri generali delle deleghe dovranno nascere dalla "collaborazione" tra Regione e destinatari (art. 57 comma 2), ma non può non prospettarsi l'ipotesi del disaccordo con l'indirizzo sopra riportato di Comuni, per i quali l'esercizio vincolato alla forma associativa concretizzerebbe un'evidente lesione dell'autonomia loro garantita in sede statutaria.

Si potrebbero, piuttosto, prospettare altre vie per raggiungere il risultato voluto (cioè la gestione attraverso la struttura comprensoriale): la Regione, potrebbe, in aggiunta alle somme assegnate ai destinatari per coprire i costi dell'attività delegata, provvedere ad ulteriori contributi per quei destinatari che optassero per la gestione in forma associata delle rispettive funzioni.

Così facendo, si potrebbero esercitare forme di pressione anche consistenti senza, per questo, ledere in alcun modo la autonomia (che è soprattutto autonomia di esercizio delle funzioni delegate) dei destinatari.

- L'esercizio in forma associata di funzioni delegate ad una pluralità di Enti pone inoltre, in modo accentuato, la questione della tutela della volontà del singolo Ente rispetto al contrastante indirizzo degli altri soggetti egualmente impegnati nella struttura comprensoriale.

E' chiaro infatti che se venissero applicate norme analoghe a quelle contenute negli articoli 156 e segg. della legge comunale<sup>e</sup>/provinciale (in particolare per quanto concerne la rappresentanza degli Enti interessati e le modalità delle deliberazioni) il singolo comune che fosse in minoranza non rimarrebbe tanto escluso dalla decisione circa il compimento di certe opere, dall'assolvimento di determinati servizi (che la legge comunale e provinciale, come è noto, prevedeva quali ragioni e fini di consorzi volontari), ma resterebbe sostanzialmente estraneo all'esercizio di una funzione (e non di singoli atti) affidati al proprio autonomo volere.

Si potrebbe forse proporre, per risolvere questa ipotesi, che il singolo comune in minoranza possa, a scadenze periodiche tra loro distanziate e previo esame dei criteri e dei risultati della gestione comprensoriale (valutazioni, queste, da estendere in motivazione), con maggioranza (assoluta,?) dei membri del proprio Consiglio, ritirare la propria adesione e gestire direttamente le funzioni ad esso delegate.

- Poichè l'unità comprensoriale, nei termini in cui se ne è parlato, non è un Ente, si pone (anche a non voler considerare questioni intricate quali la distribuzione e ge-

41

stione dei fondi) il problema della responsabilità, del controllo, della stessa possibilità di immaginare atti, anche solo esecutivi, come atti posti in essere dal comprensorio come tale. Anche in questo caso, sembra, si pongono gli stessi problemi precedentemente accennati a proposito dei quartieri, vale a dire la responsabilità personale dei funzionari, responsabilità dell'amministrazione, ecc.: ad es., se in occasione della gestione "per comprensorio" di una determinata funzione, viene compiuta un'opera pubblica che per ipotesi crolli causando danni, la responsabilità è dell'Ente nel cui territorio si trova l'opera? E se questi non è stato assolutamente coinvolto (ad esempio perché in minoranza) né nella decisione né nella esecuzione di tale opera, chi ne risponderà? E' configurabile una responsabilità "pro quota" degli Enti interessati alla struttura associativa? Ancora, come può immaginarsi il controllo sugli atti del delegato, se tali atti sono stati posti in essere da un centro diverso?

I consorzi tra Comuni erano sottoposti agli stessi controlli degli Enti rappresentati, ma la legge li riconosce come Enti: quid per l'unità comprensoriale, che sarebbe solo struttura e non Ente?

- Se poi si propone, come è stato proposto, che il comprensorio si avvalga, nell'esercizio delle funzioni regionali delegate, degli uffici dei Comuni e delle Province, sembra derivarne con chiarezza che le funzioni del comprensorio sono quelle del coordinamento, della valutazione unitaria e delle conseguenti scelte e decisioni: in sostanza, non tanto la struttura per il cui tramite i Comuni esercitano le funzioni loro delegate, ma centro decisionale di impulso e di coordinamento che, al contrario, si avvale della struttura organizzativa dei Comuni e delle Province per realizzare i propri obiettivi.

In tal caso, non solo pare di scarsa utilità il richiamo alla normativa in materia di consorzi, ma c'è da chiedersi se l'unità comprensoriale (così come è stata accennata) non sia in realtà un nuovo Ente locale di carattere inter-comunale e sostitutivo, in sostanza, della Provincia, il che, evidentemente, non può non esigere un ripensamento sull'intero problema.

- In sostanza, non sembra dubbio che la materia dei comprensori vada ancora attentamente meditata. I rapporti tra Enti partecipanti e unità comprensoriale, tra quest'ultima ed il rapporto delegante-delegato, la struttura amministrativa interna, i poteri nei confronti di terzi, la re-

sponsabilità e l'imputazione dell'attività posta in essere, i rapporti finanziari e, per concludere, la diversa collocazione che necessariamente dovrebbe ricercare la provincia, sono tutti elementi bisognosi di precisazione.

(come già si è accennato)

Soprattutto sembra opportuno ripensare, alla scelta iniziale sottostante, al motivo cioè per cui le unità comprensoriali non sono costituite in Enti e non divengono, in prima persona, destinatarie della delega regionale. Infatti quei problemi, che con la soluzione qui criticata si volevano superare, sembra restino in realtà insoluti e tali da condizionare gravemente anche le ipotesi diversamente prospettate.

In sintesi, riassumendo gli aspetti volta volta richiamati, si può osservare:

- certamente la Regione, con l'accordo dei destinatari, può dare indicazioni circa le modalità (decentralizzate: vedi quartieri; unitarie: vedi unità comprensoriali) con cui svolgere le funzioni delegate;
- dubbio è, invece, che possa direttamente intervenire per istituire articolazioni, rilevanti sul piano formale, dei Comuni.

Può in ogni caso vincolare l'esercizio in forma decentrata delle funzioni delegate, perchè il principio del decentramento, già enunciato dalla Costituzione, è ulteriormente rafforzato in sede statutaria;

- non può invece, senza il consenso degli interessati, vincolare l'esercizio delle funzioni delegate ad una gestione in concorso con altri Enti, attraverso la struttura comprensoriale; ciò è impedito dalla garanzia, relativa proprio all'esercizio di tali funzioni, sancito in sede statutaria (art.57 ultimo comma); può tuttavia rendere preferibile tale soluzione con la manovra di incentivi a favore degli Enti delegati che optino per tale struttura organizzativa;
- sempre che, al di là di alcune differenze, sia la ipotesi dei "quartieri" che quella dei "comprensori" (in quest'ultima accezione) vadano considerate contestualmente, poichè ripropongono gli stessi problemi di definizione del rapporto con il delegato, con riferimento alla responsabilità, ai controlli, alla "obbligatorietà" o meno della gestione in via indiretta, ecc. In entrambi i casi, in sostanza, la funzione verrebbe esercitata ad un livello diverso da quello in cui è situato il delegato.

In ogni caso, come più volte si è ricordato, fra le due soluzioni esaminate (comprensorio come Ente, comprensorio come struttura per il cui tramite esercitare in forma associata le funzioni delegate agli Enti locali) la nostra scelta è certamente per l'istituzione dell'Ente comprensorio.

### PARTE III

#### LA DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI DELEGA.

- 1) Poteri della Regione nella disciplina del rapporto di delega: rapporto tra l'art. 57 Statuto e l'art. 62, comma 3 legge 10 febbraio 1953 n. 62.

Prima di qualsiasi considerazione o proposta circa le modalità con cui la Regione potrà intervenire nella disciplina del rapporto di delega, è bene chiarire che alcuni importanti elementi di quest'ultimo sono legati alla soluzione di un fondamentale interrogativo, costituito dall'applicabilità o meno o meno nell'ordinamento della Regione Emilia-Romagna delle disposizioni previste dal III comma dell'art. 62 della legge Scelba, secondo cui "la Giunta regionale, può sempre sostituirsi alle Province, ai Comuni ed agli altri enti locali nell'esercizio delle funzioni delegate in caso di persistente inerzia, o violazione delle leggi o delle direttive regionali".

La legge Scelba, in realtà, prevedeva altre disposizioni in materia di deleghe (vale a dire gli artt. 39 e 40): ma è noto che, per effetto dell'art. 2 della legge 1034 del 1970, a tali norme è stato attribuito "valore transitorio sino al giorno dell'entrata in vigore degli Statuti delle singole Regioni", ed hanno quindi sicuramente cessato di produrre ogni effetti.

Dunque, il problema è di sapere se la Regione Emilia-Romagna (come vedremo per altre Regioni in discorso è diverso) debba osservare l'art. 62 sopra riportato o se ne possa invece prescindere.

E' bene sottolineare che su queste disposizioni i dubbi della dottrina sono sempre stati profondi: poichè l'organizzazione amministrativa è materia di sicura competenza regionale (cfr. art. 117 e art. 123 Cost.) e poichè gli unici limiti (oltre ad espresse previsioni costitu-

zionali, quali quelle indicate dall'art. 119 o dall'art. 122 primo comma) sono costituiti dai principi della legislazione statale, si riteneva inammissibile la presenza di norme statali (quali l'art.62) che disciplinano al dettaglio specifici aspetti dell'organizzazione regionale.

Purtroppo la Corte Costituzionale, nella sentenza 3 marzo 1972 n. 40, ha dichiarato la legittimità di tali norme: fra le altre, anche dell'art.62 legge Scelba che qui ci interessa.

Forse, se non ci fosse stata questa decisione, si sarebbe potuto procedere in altro modo, cercando di aggirare l'ostacolo. Stando così le cose, invece, la norma condiziona la disciplina di elementi fondamentali del rapporto e non si deve perciò pensare che, in fondo, la disposizione in esame si occupi solo di alcuni aspetti marginali del rapporto di delega.

E' necessario, invece, rendersi conto pienamente che risolto come lo ha risolto la legge Scelba il problema della sostituzione e dell'efficacia delle direttive, ne deriva un sistema già chiaramente delineato, dove si tratta solo di operare tutte le necessarie deduzioni dalle premesse in tal modo effettuate. Infatti:

- a) presuppone le direttive come atti vincolanti per il destinatario (cfr. anche il II comma dell'art.62);
- b) prevede un'ampia possibilità di sostituzione della Giunta agli Enti delegati ("può sempre ..." e "in caso di persistente inerzia e violazione delle leggi o delle direttive").

Sono aspetti, questi, di non poco conto. Come si vedrà più avanti, la possibilità di emanare direttive nel corso del rapporto ed il loro eventuale potere vincolante nei confronti dei destinatari sono elementi caratterizzanti la natura del rapporto che concretamente si instaurerà tra Regione ed Enti locali.

Così pure l'ampia previsione della possibilità per la Giunta di sostituirsi al delegato è un elemento che, in base alla disciplina adottata, può condizionare in modo considerevole l'esercizio di quelle funzioni delegate che rappresentano per gli Enti locali, a norma dell'ultimo comma dell'art.57 dello Statuto, "un momento fondamentale della loro autonomia".

Tuttavia, sembra che sia possibile superare egualmente il dato del III comma dell'art. 62 legge Scelba.

Se si osserva con attenzione l'intero articolo, infatti, si può constatare che il secondo comma (osservazioni del presidente della Giunta, su deliberazione del dele-

gato non conforme alla legge od alle direttive, davanti all'organo di controllo e all'Ente) e il terzo (già riportato, relativo alle direttive ed alla sostituzione) sono logicamente connessi, anzi presuppongono, il primo comma (che assoggetta le delibere adottate dai delegati allo stesso controllo cui è sottoposta la Regione).

Che tale interpretazione sia fondata, lo conferma la Corte stessa quando, nella sentenza 1972/40, afferma che la logicità del sistema di controllo sugli atti dei delegati "poggia sulla considerazione che le funzioni delegate non cessano di essere imputabili alle Regioni per la circostanza che l'esercizio ne sia stato delegato ad altro Ente" ed è confermato dal fatto che l'art. 62 "nel secondo e terzo comma, non manca di dettare norme a tutela dell'interesse delle Amministrazioni regionali deleganti al corretto esercizio delle attività delegate".

Se la Corte, dunque, trova conforto alle proprie tesi (secondo cui è legittimo che sia un organo statale ad esercitare il controllo sulle funzioni delegate) nei commi due e tre, tale analisi porta a conclusioni del tutto opposte quando, come nello Statuto della Regione Emilia-Romagna, il controllo sugli atti posti in essere dal delegato sia affidato ad organi regionali.

Infatti:

- a) sul piano giuridico: cessa di avere effetto, nel nostro ordinamento regionale, il primo comma dell'art. 62, sostituito dalla disposizione contenuta nell'art. 58 dello Statuto. Ne deriva che gli altri due commi, connessi al primo, non hanno più ragione d'essere, per la Regione Emilia-Romagna, sono privi di ogni effetto;
- b) sul piano sostanziale: l'interesse e la responsabilità dell'amministrazione delegante vengono tutelati non già dagli strumenti di sostituzione e controllo (previsti dalla legge Scelba) ma dall'esercitare, con propri organi, il controllo sugli atti posti in essere nell'esercizio delle funzioni delegate.

Sembra dunque di poter concludere che per la Regione Emilia-Romagna è improduttivo ad ogni effetto tutto il disposto dell'art. 62 della legge Scelba: il primo comma, (sui controlli) per essere stato espressamente abrogato dall'art. 58 dello Statuto; il secondo e il terzo comma (direttive e sostituzio

no della giunta) perché strettamente connessi al sistema di controllo disposto dal primo comma).

E' appena il caso di advertire che tutta l'analisi che segue, è legata alla soluzione in questo senso del problema ora accennato.

Se ciò non dovesse avvenire, si dovranno infatti sostituire, "tout court", i paragrafi riservati alle direttive ed alla collaborazione con il disposto del terzo comma dell'art. 13 legge Forlani, salva la possibilità di un'interpretazione restrittiva che indicheremmo in quella sede.

X) Riserva agli organi regionali di atti o fasi del procedimento relativo alla funzione delegata.

E' stato da qualcuno proposta una ripartizione cosiddetta "verticale" tra Regione ed Enti destinatari, operante nel senso di riservare alla prima il compimento di alcuni atti relativi alla funzione delegata. In questo senso, ad es., si esprimono i "lineamenti di ipotesi operative", in tema di delega, curate dall'ufficio legislativo del Consiglio regionale lombardo (v. convegno del 25.3.72). Proposte di questo genere sono generalmente giustificate sulla considerazione che la funzione che la funzione di coordinamento dell'attività amministrativa delegata presuppone un "momento" regionale che non si esaurisce nella determinazione degli indirizzi e dei criteri generali, ma che richiede il puntuale intervento dell'organo regionale competente sulle fasi del procedimento che maggiormente assume rilievo in ambito regionale.

Tale linea di tendenza deve essere, a nostro avviso, nettamente rigettata. A prescindere da ragioni di funzionalità ed efficienza amministrativa (per cui l'attività del delegato resterebbe sospesa per soddisfare la valutazione, o il recepimento, a livello regionale del singolo atto, in modo tale da contraddire proprio le ragioni di decentramento che giustificano la delega), non è ben chiaro, (ma è facilmente immaginabile) quale sia l'obiettivo di tale "ripartizione verticale".

Non certo quello di portare a conoscenza la Regione di quanto si va operando a livello locale e neppure quello di consentire alla Regione l'indicazione di pareri, suggerimenti ed altro. Rimane perciò solo la interpretazione più negativa di tale "riserva regionale", nel senso cioè che tale soluzione consenta l'accentramento<sup>nto</sup> e l'autoconservazione da parte dell'organo competente, dei più rilevanti poteri inerenti alle funzioni delegate.

Il rapporto tra Regione e delegato è costituito, prima del conferimento

dalla collaborazione reciproca alla determinazione degli indirizzi e dei criteri generali nonché dei rapporti finanziari; nel corso della delega, dalle direttive, dall'eventuale ricorso a strumenti finanziari di incentivo, dalla esplicazione dinanzi al Consiglio di eventuali contrasti tra delegante e delegato, dalla sostituzione di quest'ultimo in caso di "persistente inenzia"; si esaurisce o per mutamento delle linee indicate in sede di programmazione (mutamento che può comportare, come si vedrà, la necessità di rivedere un intero settore di funzioni delegate) o per revoca dell'intera funzione.

Nei caratteri di questo quadro, il cui approfondimento costituisce l'oggetto della parte ora iniziata del presente lavoro, una riserva alla Regione del compimento di determinati atti relativi alle funzioni delegate non sembra ammissibile nè giustificata.

### 3) Direttive nel corso del rapporto.

Esaminando il momento relativo al conferimento della delega, si è ricordato come lo Statuto (art. 57 comma 2) preveda la determinazione, in collaborazione con gli interessati, degli indirizzi, dei criteri generali e di coordinamento adottato con deliberazione consiliare.

Tale quadro generale entro cui dovrà svolgersi l'attività dei destinatari delle funzioni delegate, andrà probabilmente completato da una più puntuale azione volta a precisare le linee sopra ricordate, ad aggiornare i criteri precedentemente tracciati, assicurandone la corrispondenza con le necessità e le situazioni successivamente emerse, a realizzare e garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa (delegata) della Regione: in una parola, presuppone l'emanazione di direttive.

Le direttive sono necessarie per una organizzazione che, come quella regionale, riservi al centro, prevalentemente, l'attività di indirizzo, di impulso e di coordinamento tale da giustificare, in definitiva, la responsabilità della Regione per le funzioni delegate; sono, inoltre, elemento caratteristico ed ineliminabile di ogni rapporto di delega, proprio in quanto il trasferimento riguarda l'esercizio di potere amministrativo la cui titolarità era, ed in parte rimane, del delegante.

Anzi, si può osservare che la mancanza di direttive non è affatto indice di una maggiore autonomia goduta dal delegato ma, al contrario, conferma che in questa ipotesi non si è trasferito l'esercizio del potere ma solo il compimento di mere attività (a volte di semplice suddivisione di somme). Cfr., in questo senso, gli esempi sopra riportati per il Trentino-Alto

1919 - 21 Friuli-Venezia Giulia.

Quanto all'emanazione di direttive nel corso del rapporto di delega, è giustificata (e richiesta) sia per ragioni di funzionalità amministrativa (adattamenti dell'azione alle nuove necessità e situazioni che da motivi più stretti giuridici impediscono che, nel corso del rapporto, manchi ogni fisiologico collegamento tra delegato e delegante) e, inoltre, da considerazioni sostanziali (autonomia politica della Regione per quanto concerne le funzioni delegate non può cessare con il "dormire" della delega e "rivivere" in occasione della prorogazione o della interruzione del rapporto).

1920. I problemi da considerare sono:

- a) quale organo regionale sia da considerare competente;
- b) a quale livello si ottenga il collegamento più soddisfacente con l'attività di direzione delle funzioni statali delegate, riservata al Presidente della giunta;
- c) quali procedure garantiscano maggiormente i delegati;
- d) quali le conseguenze, ed i rimedi, in caso di inosservanza da parte dei destinatari.

a) Quale organo regionale competente all'emanazione di direttive. I principi generali in materia di deleghe e le indicazioni dello Statuto lasciano, seppur indicando come preferibile una delle due soluzioni, l'alternativa tra Giunta e Consiglio. Vediamo gli elementi a favore dell'una o dell'altro:

1921. Lo Statuto, all'art. 57 comma 2, riserva al Consiglio la determinazione degli indirizzi, con poteri di coordinamento.

La riserva della giunta può essere interpretata tanto nel senso che tale determinazione avvenga solo contestualmente al conferimento delle deleghe (riservando poi al Consiglio la scelta delle linee generali) quanto a riferire l'intero rapporto tra Regione e delegato sia nel significato di riservare all'assemblea l'esercizio di attività di indirizzo e di coordinamento per il corso della durata del rapporto (ammettendo dunque l'organo all'intera gestione delle attività riservate alla Regione in occasione della delega).

Si può aggiungere che se la ratio della norma è quella di riservare al Consiglio decisioni su quegli elementi del rapporto che potrebbero, se disciplinati in modo restrittivo, comprimere notevolmente l'autonomia dei destinatari, le stesse considerazioni valgono per

le direttive emanate nel corso del rapporto dato che proprio per tale via potrebbe essere limitata l'autonomia degli Enti locali e disapplicati i valori enunciati nella determinazione dell'indirizzo generale.

- Ancora, un sistema in cui le direttive fossero riservate alla Giunta, escluderebbe la minoranza da ogni partecipazione a tale attività, mentre abbandonerebbe all'esclusiva gestione della maggioranza la disponibilità di un potere che, nei fatti, è di considerevole importanza. Considerazioni, queste, che assumono un particolare rilievo quando le direttive fossero rivolte ad Enti locali governati da forze che, nella Regione, siano in minoranza.
- Infine, ed è considerazione non trascurabile, a favore della competenza consiliare in ordine all'emanazione di direttive, si pronuncia l'unico Statuto che abbia delineato, in tema di deleghe, un quadro sufficientemente precisato o che abbia apertamente operato una scelta a favore della piena tutela dell'autonomia dei destinatari: è lo Statuto toscano, che all'art. 65 comma 2 precisa che, oltre ai criteri generali determinati in occasione del conferimento della delega, "Direttive ulteriori di carattere generale possono essere impartite successivamente dal Consiglio".

#### Giunta:

- è l'organo esecutivo della Regione e le è riconosciuta la funzione di "promozione, di iniziativa e di attuazione" in conformità "con gli indirizzi politici ed amministrativi determinati dal Consiglio" (art. 24 comma 1 e 2).

Sotto questo profilo, dunque, la disposizione dell'art. 57 comma 2 non intende tanto riservare al Consiglio altre attività oltre a quella di indirizzo, ma chiarisce che l'assemblea dovrà indicare anche "i criteri generali", i criteri di "coordinamento", e i "rapporti finanziari". Non tende, cioè, a riservare al Consiglio anche l'emanazione di direttive, ma a chiarire quali elementi dovranno, dall'assemblea, essere specificatamente enunciati in modo tale che quest'ultima non si limiti a stracciare, in occasione del conferimento delle deleghe, un generico "indirizzo politico ed amministrativo";

La Giunta, salvo speciali provvedimenti espressamente riservati alla competenza del Consiglio, ha una responsabilità globale sull'esercizio e lo svolgimento dell'attività amministrativa regionale, se si considera che la delega è la struttura fondamentale di tale sistema, e che già con il conferimento, la determinazione dell'indirizzo generale e dei criteri di coordinamento, si verifica che l'esclusione dell'esecutivo dall'emanazione di direttive ridurrebbe, anzi escluderebbe, ogni potere di quest'ultimo in ordine al rispetto di delega: in una parola, dallo svolgimento della maggior parte dell'attività amministrativa regionale:

Le direttive emanate durante il corso del rapporto sono lo strumento con cui mantenere una costante corrispondenza tra le varie situazioni che si presentano di volta in volta e le linee programmatiche dell'azione regionale cui la delega (nel suo contenuto e modalità) va necessariamente riferita: ora l'art. 24 n.3 riserva proprio alla Giunta il compito di curare l'attuazione delle linee programmatiche in attesa del Consiglio.

La costante corrispondenza all'evolversi delle situazioni concrete della programmazione regionale non può non passare, per ciò che riguarda il rapporto con gli Enti delegati, attraverso l'emanazione di direttive: le direttive, dunque, sono da riservare alla Giunta che, oltretutto, a differenza del Consiglio, è in grado di assicurarne l'emanazione con la necessaria rapidità:

Infine, non è una questione che riprenderemo poco più avanti, l'opportunità della Giunta che dovrebbe essere ritenuta l'organo più adatto alla manovra (se la proposta verrà accettata) di strumenti di pressione nei confronti dei delegati come, ad esempio, l'erogazione di determinati contributi oltre quelli previsti per il normale esercizio della funzione delegata, condizionata al fatto che il delegato opti, per la realizzazione degli obiettivi prefissati, una via anziché un'altra.

Qualora la manovra di incentivi venga accettata, non c'è dubbio che l'azione congiunta di tale strumento con l'emanazione di direttive, costituirà il momento di maggiore articolazione dell'azione di indirizzo e coordinamento relativo all'esercizio delle funzioni delegate:

e, in quanto intimamente connessi, non potranno non essere esercitati dallo stesso organo.

Va chiarito, in ogni caso, che quando si parla di direttive affidate alla Giunta si intende l'organo nella sua collegialità e non i singoli Assessorati. Proprio le ragioni che giustificano il riconoscimento alla competenza della Giunta di tale attività consigliano, se considerate attentamente, la deliberazione collegiale.

Si deve tuttavia ricordare che i decreti di trasferimento prevedono, per quanto riguarda le funzioni delegate alle Regioni, l'emanazione di direttive da parte dell'organo competente (probabilmente il Ministro).

l) direttive per funzioni delegate e direttive per funzioni sub-delegate.

Come già si è accennato, la soluzione del problema relativo all'organo regionale competente all'emanazione di direttive per le funzioni delegate non può prescindere dalla questione del (necessario) collegamento con quell'attività direttiva delle funzioni statali delegate alla Regione che la Costituzione, all'art. 121 ultimo comma, riserva al Presidente della Giunta. E' noto infatti, e lo abbiamo più volte sottolineato, che la delega di funzioni statali alla Regione riguarda spesso attività organicamente connesse alle funzioni di cui è titolare la Regione, sì che il coordinamento tra le prime e le seconde, anche per ciò che riguarda le direttive, è un obiettivo che la Regione non deve in alcun modo mancare.

Secondo l'art. 121 ultimo comma, il Presidente della Giunta "dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale".

Non c'è dubbio che, in base alla lettera della Costituzione, lo Stato ha la più ampia possibilità di imporre alla Regione, per l'esercizio delle funzioni statali, anche i più minuti dettagli.

Ma è prescindere dalla suggestione di vecchie teoriche (ufficiale di governo e simili) che certamente hanno pesato nella scelta del costituente, sembra tuttavia possibile ricavare dal sistema dei rapporti Stato-Regione, come si è storicamente e positivamente delineato, elementi tali da ridurre grandemente, nella sostanza, la disposizione in questione.

Il punto di partenza consiste nella consapevolezza che, scontando come tale il sistema del disposto costituzionale

57

le, si aprirebbe (e sarebbe costante) la possibilità di un intervento statale tale da squilibrare o comunque intralciare grandemente lo svolgimento delle funzioni di cui la Regione è titolare: sarebbe sufficiente, infatti, che il Governo emanasse direttive ed istruzioni ispirate a principi contrari a quelli enunciati in sede regionale perché l'esercizio congiunto di funzioni regionali delegate e di funzioni statali sub-delegate divenisse assolutamente irrealizzabile, tanto da portare la separazione di attività tra loro organicamente connesse e proprio per questo inseparabili.

Così; ad es. l'esercizio a livello provinciale (o di unità sanitaria locale) delle competenze regionali in materia di tutela sanitaria nei luoghi di lavoro (trasferita alla Regione ex art. 4 lett. C) del D.P.R. 14 gennaio 1972 n.4) sarebbe intralciato se lo Stato imponesse la gestione a livello regionale (e con criteri del tutto diversi) delle funzioni relative al controllo sulla detenzione, l'impiego e la vendita di gas tossici e delle sostanze pericolose (art. 13 n.7) o gli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri (art. 13 n. 8), delegate alla Regione in virtù delle norme citate.

Sembra chiaro, al di là di ogni dubbio, che un siffatto sistema non giova (e non può giovare) né allo Stato né alla Regione: se lo si assume in sé, senza cercare di interpretarlo alla luce delle norme positive che disciplinano il rapporto tra Stato e Regione, è semplicemente un sistema scombinato.

La soluzione può essere trovata, come si era già detto, nella disposizione enunciata alla lettera B) dell'art. 17 legge 16 maggio 1970 n. 281, ove si prevede che i trasferimenti di funzioni avvengano "per settori organici di materie e dovrà effettuarsi mediante il trasferimento degli uffici periferici dello Stato" e si aggiunge che per le competenze residue "si provveda, di massima, alla delega ai sensi dell'art. 116 secondo comma della Costituzione".

Tale normativa va poi collegata all'enunciato della lettera a) dello stesso articolo ove si afferma che per le materie trasferite alla Regione "resta riservata la funzione di indirizzo e di coordinamento" allo Stato.

Ora, pur tenendo nella dovuta considerazione le difficoltà poste dalla lettera della legge, sembra possibile sostenere che per le funzioni conservate dallo Stato ma intrinsecamente connesse con quelle regionali (si pensi all'esempio postato) l'unica forma di indirizzo e di coor-

dinamento ammessa è quella prevista dalla lettera a) dell'art. 17 (cioè la stessa prevista per l'attività riservata alla titolarità della Regione).

Per esprimerci con più chiarezza, possiamo sostenere:

- che l'art. 17 lettera b) della legge 1970 n. 281 prevedeva il trasferimento per "settori organici di materie";
- che per tali funzioni sono previsti i soli poteri di indirizzo e di coordinamento, cfr. lettera a);
- che, quindi, se fra le funzioni trattenute dallo Stato e successivamente delegate alla Regione vi sono attività intrinsecamente connesse con quelle trasferite,
  - x- tale riserva a favore dello stato è illegittima perchè disattende l'obbligo al trasferimento "organico" di funzioni;
  - x1- in ogni caso tali attività illegittimamente trattenute, se vengono poi delegate dallo Stato alla Regione, vanno ricomprese nel regime delle funzioni spettanti alla Regione (cioè allo Stato sono riconosciuti poteri di indirizzo e di coordinamento) e non nel regime previsto per le attività statali delegate (cioè il potere di istruzioni riservato al Governo).

Nessuno si nasconde la difficoltà di sostenere sul piano formale tale interpretazione: ma se si considera che l'alternativa (sia per lo Stato che per la Regione) è costituita dall'istituzionalizzazione di un sistema del tutto sordinato ove attività fra loro connesse potranno essere esercitate in base a criteri del tutto opposti, anche la tesi esposta deve essere sostenuta.

In questo quadro, va dunque affrontato il problema delle direttive relative per funzioni sub-delegate.

La soluzione sarebbe allora non dissimile da quella adottata per le direttive relative alle funzioni regionali delegate, salvo il rispetto della lettera della costituzione (cioè, la riserva al Presidente della Regione).

Al Consiglio, dunque, spetterà la determinazione degli indirizzi e dei criteri generali, oltre che il conferimento della delega, al Consiglio o alla Giunta sarà riservato il compito di emanare direttive, al Presidente della Regione incomberà il dovere di ratificare questa serie di attività assumendole, formalmente, come proprie.

Nè, in definitiva, tale sistema è del tutto sfornito di riferimenti positivi, quando si consideri che, ex art.26 comma 5 Statuto, il Presidente della Giunta dirige le funzioni delegate dallo Stato alla Regione "secondo i principi della Costituzione e del presente Statuto": il richiamo ai principi statutari non può, almeno agli effetti della distribuzione interna delle rispettive competenze tra gli organi regionali, rimanere<sup>re</sup> senza alcuna conseguenza.

c) garanzie dell'autonomia dei delegati.

Il modo più sicuro per garantire l'autonomia dei destinatari (cui, non dimentichiamolo, va riferito l'esercizio delle funzioni delegate) sarebbe senz'altro quello di condizionare l'emanazione delle direttive al loro consenso.

Tale soluzione, tuttavia, comporta due inconvenienti:

- impedisce alla Regione di operare quelle valutazioni "globali" di cui porta la responsabilità e che non sempre, forse, incontrerebbero la sensibilità e la comprensione da parte dei destinatari;
- rende insolubile l'ipotesi in cui l'emanazione di determinate direttive trovi il consenso della maggioranza ma non di tutti i delegati: come imporre a questi ultimi direttive non accolte? E, d'altra parte, come riservare a questi ultimi un trattamento differenziato quando, ad es., la direttiva sia tesa a realizzare un momento unitario nella gestione delle funzioni delegate?
- inoltre, ed è una considerazione "pratica" non trascurabile, non è da escludere che il consenso dei delegati possa essere in qualche modo "forzato" sì che all'esterno la direttiva appare emanata con il consenso del delegato, sostanzialmente è invece il frutto di un contrasto in cui è prevalsa la parte più forte. Tutto ciò, ben si intende, se si vuole risolvere il contrasto sulla base di patteggiamenti più o meno chiari, vale a dire senza esplicitare quelle che sono le vere ragioni della diversità di vedute tra Regione e delegato.

Una soluzione potrebbe essere rappresentata, appunto, dalla scelta di rendere pubbliche le ragioni del contrasto demandando al Consiglio la decisione in un senso o nell'altro. Cioè:

- se c'è accordo tra delegante e delegato, nulla questio;
- se c'è disaccordo, esplicitazione delle ragioni del dissenso e sottoposizione della questione alla decisione del Consiglio (il quale decide dopo aver consentito al delegato di esporre le proprie ragioni).

In questo modo modo sarebbe rispettata sia l'autonomia dei delegati, sia la titolarità della REgione circa la funzione di indirizzo e coordinamento, sia, infine, l'esigenza di pubblicità e di partecipazione al dibattito politico che costituiscono principi fondamentali dello Statuto.

Altra soluzione della questione in esame potrebbe essere rappresentata da un sistema in base al quale le direttive possano essere dettate dalla Giunta (o dall'organo competente) anche senza il consenso del delegato ed al di fuori di qualsiasi intervento del Consiglio. La tutela e la garanzia dell'autonomia potrebbero essere realizzate in un momento successivo, e cioè ammettendo che il delegato possa disattendere

le indicazioni emanate dalla Giunta. In tali casi, dunque, l'atto non potrebbe essere rimosso: rimarrebbe, tuttavia, alla REgione (e più esattamente, al Consiglio) la possibilità di valutare, nel suo complesso, l'operato del delegato e decidere, se del caso, la revoca della funzione intera.

In definitiva, secondo questa proposta, il rispetto dell'autonomia del delegato sarebbe realizzato riservando all'esclusiva responsabilità di quest'ultimo gli atti che si discostino dalle direttive, ferma restando la possibilità, previa la valutazione dell'intera attività del delegato, del provvedimento consiliare di revoca della funzione (e non del singolo atto).

Ma con questo siamo entrati nel tema dell'efficacia delle direttive, argomento cui conviene dedicare un apposito discorso.

d) effetti delle direttive.

Come è noto, non esiste un concetto univoco di "direttiva": una volta che il potere di direzione si svolga al di fuori del rapporto gerarchico (di cui costituisce una tradizionale specificazione) si potrà delimitare il significato del termine solo considerando la natura dei soggetti tra i quali è stabilito quel rapporto che comprenda anche la possibilità di emanare direttive. Nei rapporti intersoggettivi, dunque, la direttiva non si definisce "in sè", ma solo considerando la natura, la collocazione, la struttura dei soggetti interessati. Così, ad es., si potrà ammettere la direttiva con effetti vincolanti per il destinatario,

quando il rapporto intercorra tra lo Stato ed un Ente strumentale (caratterizzato da una particolare situazione di dipendenza nei confronti del primo).

La direttiva, invece non è vincolante quando sia rivolta dallo Stato ad Enti pubblici economici, caratterizzati, (almeno secondo una tesi dottrinale) dalla natura "libera" dell'attività svolta (nei confronti della quale saranno invece più efficaci altre forme di indirizzo e di controllo).

Chiariti tali aspetti, dopo aver sottolineato, come nel rapporto tra Regione ed Enti locali (nell'accezione datane) l'autonomia sia il carattere preminente dell'intero quadro, si deve concludere che in linea di massima le direttive regionali non dovrebbero avere efficacia vincolante per i delegati.

Ma se si richiamano le considerazioni fatte in materia di formazione delle direttive (per cui o c'è l'assenza del delegato o, in caso di contrasto, decide il Consiglio) si deve ammettere <sup>all'ora</sup> anche la possibilità di direttive vincolanti (in occasione delle quali la tutela dell'autonomia del delegato non sta nel poter si discostare dalla direttiva, ma nell'aver partecipato alla sua elaborazione).

Si possono proporre due alternative:

- a) le direttive vengono emanate dall'organo regionale competente senza la partecipazione ed il consenso dei delegati, e allora le direttive sono la enunciazione di obiettivi e di modalità di azione che i destinatari della delega dovranno considerare preferibili (ma non obbligate) nell'esercizio della propria attività. Si potrebbe obiettare che tale soluzione non è neppure proponibile, in quanto la legge 1953 N. 62, prevedendo all'ultimo comma dell'art. 62, la possibilità per la Giunta di sostituirsi al delegato nell'ipotesi di "violazione delle direttive regionali", presuppone che queste ultime siano vincolanti. Se così fosse, dunque, il discorso sarebbe già chiuso.

Ma non sembra che tale obiezione possa essere accolta: la Giunta "può" e non "deve" sostituirsi. Inoltre il sopracitato articolo andava collegato all'ora abrogato art. 39 (che prevedeva l'emanazione, con legge, delle direttive fondamentali del Consiglio oltre che "ulteriori direttive della Giunta"): caduto tale riferimento, resta l'indicazione che il mancato

rispetto delle direttive può costituire titolo per la sostituzione della Giunta.

Quest'ultima, tuttavia, è libera di astenersi dal prendere tale iniziative e può scegliere per la valutazione "globale" sull'attività esercitata, optando eventualmente per la revoca.

Come si vede, almeno per il momento, questa alternativa può essere proposta (sono piuttosto considerazioni che faremo successivamente che inducono a scazarla decisamente).

- b) le direttive sono elaborate e formulate conseguentemente (o, nei casi di dissenso, si è avuta la delibera del Consiglio) e allora le indicazioni contenute in tali atti instaureranno altrettanti obblighi in capo ai delegati.

La differenza tra soluzione a) e soluzione b) risulta essenziale in sede di valutazione delle conseguenze derivanti dalla inosservanza delle direttive.

Mentre nel caso a) tale inosservanza non sarà, di per sé, motivo di illegittimità degli atti emanati, ma al più potrà dar luogo ad una sfavorevole valutazione globale dell'attività svolta dal delegato tale da portare, nei casi estremi, alla revoca della funzione (e non del singolo atto),

nel caso b) l'inosservanza della direttive costituisce causa di illegittimità dei provvedimenti amministrativi adottati: illegittimità che potrà assumere la forma della violazione di legge o dell'eccesso di potere a seconda della forma (legislativa, regolamentare o amministrativa) con cui le direttive siano state emanate.

Il problema della forma con cui dettare le direttive si pone, evidentemente, solo se tali atti siano riservati al Consiglio, perchè se si optasse per la competenza della Giunta, la soluzione obbligata sarebbe quella della delibera.

Resta da aggiungere, per completare il discorso, che il controllo sull'osservanza da parte del delegato delle direttive regionali sarebbe perciò limitato a quello, esterno, previsto dall'art. 58 dello Statuto.

Se infatti si ammettesse una sorta di controllo interno, in grado di giungere all'annullamento d'ufficio dei provvedimenti emanati nell'esercizio delle funzioni

delegate, resterebbe del tutto vanificata ogni ragione di decentramento e, in definitiva, di delega.

Oltre al controllo sui singoli atti, esercitato per la legittimità o il merito dalle sezioni regionali, resterebbe riservato al Consiglio il solo controllo sull'attività complessiva dei delegati, controllo che, mentre tutela l'autonomia di questi ultimi, realizza il momento della responsabilità globale della Regione.

Il primo, conformemente alla sua natura, sfocierà nell'annullamento o nel riesame della delibera; il secondo, sottolineando la necessaria valutazione di sintesi che presuppone, nella revoca della funzione.

Non si deve dimenticare, prime di concludere il discorso sulle direttive, che se l'inosservanza di direttive vincolanti (rispetto alle quali, cioè, ci sia stato il consenso del delegato) conduce alla illegittimità degli atti emanati (perchè compiuti in violazione dei limiti prefissi all'esercizio delle funzioni delegate) un'altra ipotesi da fare è quella in cui le direttive stesse siano illegittime.

Non è da escludere, infatti, che si verifichi il caso in cui l'organo regionale emani direttive tali da condurre l'azione dei delegati a sconfinare dalle funzioni regionali, o da imporre l'esercizio dell'attività in modi tali da ledere situazioni soggettive tutelate, ecc.

Per risolvere tale problema, si deve partire dalla considerazione che l'attività del delegato posta in essere nell'osservanza di direttive illegittime, è essa stessa illegittima.

Inoltre, ed è questione che vedremo più avanti, il delegato è sempre responsabile dell'atto emanato: non sembra quindi che possa costituire un'eccezione il caso in cui l'atto sia stato preso in conformità delle direttive impartite.

Stando così le cose, si deve ammettere che il delegato abbia la possibilità di sindacare la legittimità delle direttive e possa (anzi: debba) disapplicarle quando ne accerti la illegittimità.

Se la direttiva è assunta con la forma della legge, certo il problema diventa più difficile, ma anche in tale ipotesi dovrebbe ammettersi la disapplicazione: in caso contrario, infatti, anche il delegato sarebbe

responsabile (congiuntamente alla Regione) dell'attività illegittima posta in essere e delle conseguenze che ne siano derivate.

4) INTERVENTI DELLA REGIONE SULLA FUNZIONE DELEGATA.

La delega intersoggettiva (a differenza di quella interorganica ) trasferisce ai destinatari una competenza esclusiva in ordine alle funzioni delegate. La Regione, cioè, non potrà compiere atti rientranti in tali funzioni fino a che sia in vigore il rapporto di delega. I motivi che giustificano tale carattere delle competenze del delegato sono, nel caso della delega tra Regione ed Enti locali, chiarissimi: il decentramento, il rispetto delle autonomie locali, la snellezza dell'apparato, sarebbero vuote formule se rimanesse alla Regione, durante il rapporto di delega, una competenza relativa alle funzioni delegate.

Due sono le ipotesi in cui tale schema viene superato: i casi di sostituzione e di revoca. Con questi strumenti la Regione o si sostituisce al delegato nel compimento di determinati atti (che questi, per inerzia, non abbia posto in essere) oppure richiama a sé l'esercizio dell'intera funzione (ed è il caso della revoca). Anche questi istituti vanno considerati con attenzione.

a) Sostituzione.

Come si è detto, la sostituzione consiste nel compimento di determinati atti effettuato dal delegante in luogo del delegato (inerte, o che abbia violato la legge o le direttive). La funzione, dunque, rimane al delegato: il delegante, in questa ipotesi, non esercita la competenza di cui era originariamente titolare e che successivamente ha delegato. Esercita una competenza più limitata, sostitutiva, appunto, e non autonoma.

In pratica, dunque, per tutte le altre attività rimane competente il delegato: inoltre, una volta che siano stati emessi dal delegante gli atti dei quali si imponeva la emanazione (e la cui omissione ha giustificato la sostituzione), cessa la limitata (sostitutiva) competenza di cui si diceva.

Varie questioni rimangono, tuttavia, da risolvere:

x) casi in cui è ammessa. L'ultimo comma dell'art.62 legge 10.2.53 n. 62, come già si è osservato,

afferma che la Giunta può sempre sostituirsi alle Province ed ai Comuni "in caso di persistente inerzia o violazione delle leggi o delle direttive".

Tale disposizione, sempre che la si consideri vigente nel nostro ordinamento regionale, può tuttavia essere interpretata in modo restrittivo. A parte la violazione delle direttive e delle leggi (una volta abrogato l'art.39 che prevedeva appunto "direttive fondamentali" date con legge regionale e "ulteriori direttive" date dalla Giunta, sono cadute le ipotesi principali cui era legata la previsione della sostituzione per violazione "di leggi o delle direttive"), la sostituzione potrebbe essere limitata ai casi di persistente inerzia del delegato.

Tale interpretazione, oltre ad essere più consona al sistema dello Statuto, è confortata dalla disciplina prevista dai decreti di trasferimento delle funzioni statali alle REGIONI: in questa sede, infatti, si è limitata ai soli casi di "persistente inattività" della REGIONE la possibilità per lo Stato di sostituirsi per il "compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale" (cfr. ad es., ultimo comma dell'art.13 del decreto 141.72 n.4 relativo al trasferimento di funzioni in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera).

Anche la sostituzione dell'amministrazione regionale a quella locale dovrebbe, perciò, essere limitata ai soli casi di "persistente inerzia" del delegato: e, come già si è avvertito, in questa ipotesi sarebbe solo possibile non doverosa.

x1) organo competente a deliberare la sostituzione.

Il compimento dei singoli atti la cui emanazione sia necessaria non può non essere affidato alla Giunta, che dispone dell'apparato (seppur ridotto al minimo) necessario per la predisposizione dei provvedimenti richiesti. D'altra parte la c.d. legge Scolba, all'ultimo comma dell'art. 62, già prevedeva questa riserva a favore della Giunta.

La sostituzione dovrebbe essere disposta con delibera della Giunta su proposta dell'Assessore competente, in analogia a quanto previsto, per le stesse ipotesi, dai decreti statali di trasferimento ove si prevede "la delibera del Consiglio

66

dei Ministri su proposta del Ministro competente".

x2) altre considerazioni sulla sostituzione. Il vero problema, che a nostro avviso, pone la sostituzione, si manifesta muovendosi da un'ottica diversa. Fino ad ora noi abbiamo considerato i vari elementi dal punto di vista dell'interesse regionale e proprio per questo abbiamo detto che, in fondo, la inerzia del delegato può anche non comportare sostituzione, in quanto la Regione può sempre, accertato l'insoddisfacente andamento della funzione delegata, revocare a sé l'intera funzione. In questo senso, perciò, la mancata emanazione di certi atti può essere considerata come elemento episodico da valutare in un quadro complessivo. Il problema, invece, sorge quando ci si ponga dal punto di vista dell'amministrato, del privato interessato all'emanazione di quegli atti che, invece, vengono dal delegato "persistentemente" omissi.

Si pensi, ad es., al privato cui sia imposto (da una legge regionale) il rilascio di una autorizzazione per aprire o sfruttare una cava, funzione che (per pura ipotesi) poniamo delegata alla Provincia: se la Provincia omette di esercitare tale funzione il cittadino sarebbe costretto ad attendere, sine die, la sostituzione dell'amministrazione regionale (che potrebbe anche non verificarsi) o la revoca. In una parola, sarebbe del tutto disarmato.

L'unica via per realizzare un'adeguata tutela degli amministrati contro il rischio dell'inerzia dei delegati circa le funzioni regionali, è perciò quello di approntare, con legge della Regione, un procedimento la cui base può essere costituita dall'ultimo comma dell'art. 60 dello Statuto (secondo cui se, scaduto il termine per provvedere, un ufficio non risponde entro 30 giorni alla diffida a provvedere, il silenzio ha valore di rigetto).

In sostanza, la Regione dovrebbe fissare, contestualmente al conferimento della delega,

- a) un termine a partire dal quale la funzione debba essere esercitata;
- b) imporre, nei criteri generali determinati dal Consiglio, che anche gli uffici dei delegati, per quanto attiene all'esercizio delle funzioni delegate, siano sottoposti al principio sancito dall'ultimo comma dell'art. 60 per gli uffici della regione.

Se invece si ritenesse che tale principio non sia co

me tale "esportabile" agli uffici degli Enti locali, o se si obiettasse che in ogni caso, con tale soluzione, sarebbe considerato come provvedimento di rigetto un silenzio che niente altro significa se non inerzia dell'Ente rispetto alla funzione delegata, potrebbe prospettarsi quest'altra soluzione:

- 1) determinazione, in sede di conferimento di delega, di un termine decorrente dalla presentazione dell'istanza dell'amministrato, scaduto il quale, se l'ufficio competente non risponde entro 30 giorni alla diffida a provvedere, si apre per il cittadino la possibilità di denunciare l'inerzia del delegato alla Giunta cui incombe, in questa ipotesi, l'obbligo di provvedere alla sostituzione del delegato ed il dovere di emanare i provvedimenti richiesti.

In quest'ultimo caso, dunque, la sostituzione sarebbe doverosa (e non solamente possibile) proprio per la presenza di interessi di singoli cittadini.

Prima di chiudere il discorso sul tema della sostituzione, sembra opportuno avvertire che le ipotesi da ultime considerate non sono trascurabili né possono essere risolte rinviando la questione alla legge sulle procedure amministrative.

Se le deleghe verranno, come è probabile, conferite prima di questa legge, è necessario che i singoli atti di delega (o, come noi insistiamo, la legge generale sulle deleghe,) disciplinino anche le fattispecie sopra indicate.

b) Revoca.

Di revoca, con riferimento al rapporto tra Regione ed Enti delegati, si può astrattamente parlare da vari punti di vista:

- x) revoca della funzione disposta nei confronti di tutti i delegati;
- x1) revoca della funzione riferita ad un solo destinatario;
- x2) revoca di singoli atti emanati nell'esercizio delle funzioni delegate.

Il caso indicato sub x) è espressamente definito dallo Statuto (art.57 comma 3) come ipotesi "normale" dato che, di norma, il conferimento e la revoca della delega riguardano "tutti gli Enti locali di eguale livello istituzionale".

Non sembrá che per tale ipotesi si manifestino particolari problemi. La competenza è sicuramente del Consiglio; indubbiamente anche per la revoca deve essere lasciato spazio a quella "collaborazione con gli Enti locali" prevista espressamente per il conferimento. In questo caso, piuttosto, il consenso dei delegati andrà ricercato sull'opportunità o meno di revocare.

E' probabile che ipotesi di revoca delle funzioni delegate si verificano, come già si è accennato, in occasione (e come conseguenza) della formulazione di un nuovo piano regionale che potrebbe richiedere il mutamento (o comunque la ridefinizione) delle funzioni delegate. Come si accennerà in seguito, potrebbe essere questa una ragione per fissare, già in sede di conferimento di delega, un termine alla durata del rapporto identificato, come si diceva, nella formulazione di un nuovo piano.

E appena da ricordare la questione, già precedentemente sottolineata, delle conseguenze che l'adozione del provvedimento di revoca in forma legislativa o amministrativa comporta circa la possibilità per la Giunta di adottare, in via d'urgenza, tali misure: possibilità che sussiste solo se la forma sarà quella dell'atto amministrativo.

Il caso sub x1) dovrebbe, per Statuto, rappresentare un'ipotesi fuori dalla norma e verificarsi a seguito della valutazione globale sull'attività, (o l'inattività) posta in essere dal delegato.

Proprio perchè costituisce uno strumento assolutamente fuori dalla norma, la revoca della funzione ad un singolo delegato oltre a dovere essere preceduta da un dibattito in cui sia riservata a questo ultimo la possibilità di far valere le proprie ragioni, deve essere subordinata ad una specifica deliberazione consiliare.

In questo modo, infatti, si garantirebbe pienamente l'Ente locale e si costringerebbe il Consiglio a fare un uso limitato della revoca "individuale": il che, come si è detto, deriva con chiarezza dal 3° comma dell'art. 57.

Proprio la possibilità di ricorrere, seppure in particolari circostanze, a questa soluzione, consente di escludere la revoca, da parte del delegante, di singoli atti del delegato (caso sub x2).

La revocabilità dei singoli atti, infatti, sarebbe espressione del permanere di una competenza regionale in ordine a funzioni che, una volta delegate, spettano in via esclusiva al delegato: consentirebbe alla Regione una continua e penetrante intromissione nella sfera del delegato; complicherebbe, anche sul piano efficientistico, la speditezza dell'azione amministrativa.

Ma, soprattutto, negherebbe e ridurrebbe in modo pesante l'autonomia dei destinatari che, invece, viene pienamente rispettata quando si costringa il delegante ad operare una valutazione complessiva (e non episodica) dell'attività delegata e lo si ponga davanti alla responsabilità della scelta tra la revoca di tutta la funzione o il mantenimento del rapporto.

Si dovrebbe prevedere, in questi casi, la possibilità per il delegato di esporre davanti al Consiglio (cui è riservata la decisione) le proprie ragioni: questa soluzione garantirebbe una decisione "aperta" della questione senza pressioni e tensioni "occulte", portando così la questione, (che è politica) nella sua sede naturale.

Questa via, in ogni caso, si impone anche per volontà del costituente regionale il quale, all'art. 59 comma 3, ha garantito "il contraddittorio dei soggetti direttamente interessati alla formazione del provvedimento amministrativo": disposizione, questa, a maggior ragione applicabile quando "i provvedimenti amministrativi" siano adottati dal Consiglio e quando "i soggetti interessati" siano Enti locali autonomi a base democratica.

Ma con questo non si esaurisce il discorso: dobbiamo pensare a quali siano le conseguenze sull'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale quando venga adottato un provvedimento di revoca di funzioni amministrative delegate.

Gli effetti della revoca, in linea di massima, andrebbero già previsti nel momento stesso in cui si conferisce la delega. Mentre la sostituzione, riguardando il compimento di singoli atti, non pone problemi organizzatori, le difficoltà nascono con la revoca perché questo significa il richiamo, alla Regione, dell'intera funzione.

In sede di conferimento della delega, andrebbe perciò delineata la struttura cui competerà l'esercizio della funzione, in caso di revoca; ciò, per evitare il "vuoto" del momento successivo alla revoca, per assi-

curare più facilmente la continuità della funzione e, infine, per consentire la scelta, (almeno in linea di massima) fra le varie alternative che a questo proposito si possono porre.

La prima possibilità è la gestione diretta. Nella delibera di delega, si potrebbe affermare che, in caso di revoca, la funzione verrà esercitata direttamente dalla Regione sotto la responsabilità e la direzione della Giunta.

E' probabile che per alcune funzioni (esercitabili anche a livello regionale senza eccessiva difficoltà ed impegno di personale) tale soluzione sia preferibile.

Per la maggior parte delle altre (funzioni), invece, la gestione diretta a livello regionale creerebbe un intreccio diabolico tra situazione precedente ed assetto successivo alla revoca, con particolare riguardo alle competenze, ai rapporti finanziari, alla necessità di personale; in certi casi ne deriverebbe, probabilmente, la assoluta impossibilità di assicurare un minimo esercizio della funzione.

Utilizzazione degli Uffici: In questi casi potrebbe allora tornare utile quella soluzione organizzativa che, indicata in alternativa alla delega dal 3° comma dell'art. 118 della Costituzione, abbiamo scartato sin dall'inizio in quanto non idonea a realizzare né decentramento, né partecipazione, né efficienza amministrativa (l'esperienza delle Regioni a statuto speciale è, su questo punto, univoca): vale a dire, la utilizzazione di uffici.

In questo caso, cioè, la Regione gestirebbe la funzione sotto la propria diretta e completa responsabilità ma utilizzando, per il compimento delle necessarie attività esecutive, le strutture degli Enti locali. Gli uffici in questione rimarranno strutturalmente inseriti nei rispettivi enti e continueranno a svolgere la propria attività: ma nello stesso tempo dovranno anche esercitare attività regionali, e per questo saranno collegati sul piano funzionale alla Regione (che quindi, dirigerà quella parte di attività che corrisponde alle proprie funzioni).

Tale soluzione (che comunque, a norma dell'art. 57 comma 4, deve trovare il consenso dell'amministrazione interessata) avrebbe i seguenti vantaggi:

- consente che la gestione della funzione prima delegata continui (sia pure sotto la diretta responsabilità della Regione) allo stesso livello: ciò che

consentirebbe, ad es., di mantenere l'uniformità di livello nei confronti di tutti gli altri delegati. Così, ad es., se viene revocata alla Provincia X una funzione che tuttavia la Regione scelga di gestire attraverso gli uffici della provincia stessa, ciò permetterà di continuare a provvedere alla cura dei medesimi interessi allo stesso livello di tutte le altre Province, che, come delegate, continueranno ad esercitare tale funzione..

L'avvalersi di uffici impedirebbe, dunque, lo squilibrio che si verrebbe a determinare nell'ambito della stessa funzione la quale, in caso di revoca, finirebbe per essere esercitata in parte a livello locale (funzioni delegate) ed in parte a livello regionale (funzione revocata).

- consente di semplificare enormemente il problema dei rapporti finanziari tra Regione ed Ente cui sia stata revocata la delega: in tali casi, infatti, gli eventuali contributi già assegnati, le opere già iniziate, i rapporti non ancora definiti, sarebbero comunque terminati ed esauriti senza che si ponga come necessaria una problematica definizione di quanto sia da restituire alla Regione per sopperire ai costi della funzione revocata.
- semplificherebbe anche il problema del personale eventualmente comandato a livello locale e che dovrebbe essere richiamato qualora non si ricorresse alla soluzione della utilizzazione di uffici: il personale, infatti, continuerebbe ad esercitare (seppure a diverso titolo) le stesse attività precedentemente effettuate senza complicati, e complessi, trasferimenti.

Sempre in tema di effetti della revoca, sarà bene ricordare che dopo l'emanazione di tale provvedimento, tutte le attività poste in essere nell'esercizio della funzione revocata (sia gestite direttamente dalla Regione che esercitate mediante utilizzazione di uffici) saranno sottoposte al controllo della commissione statale sugli atti della Regione.

##### 5) RAPPORTI FINANZIARI TRA REGIONE E DELEGATI.

In questa sede non possiamo che limitarci ad accennare ad una soluzione di massima di un punto che, come quello dei rapporti finanziari, è indubbiamente di primaria importanza. Dalla buona soluzione adottata, infatti, dipenderà il fatto che le deleghe costituiscano per i delegati un aumento della loro sfera di azione e di potere (e perciò un'esaltazione della loro autonomia) o invece

un aggravio, non adeguatamente sostenuto sul piano economico, di compiti e di funzioni che si tradurrebbero in una pesante limitazione delle possibilità degli Enti locali.

In sintesi, i problemi da affrontare sembrano essere i seguenti:

- costo delle funzioni delegate: la determinazione di questo elemento dipenderà evidentemente dalla diversità di contenuto, oggetto, obiettivi, materia ecc. caratteristiche di ogni delega: termine di confronto, in ogni caso, dovrebbe essere costituito dal precedente costo (in termini di incidenza sul bilancio statale, degli Enti locali, ecc.).

Non sembra invece che si possa far riferimento alle riduzioni operate dai singoli Ministeri per i capitoli di spesa corrispondenti alle funzioni trasferite alle Regioni. Tali riduzioni, e la conseguente assegnazione alle Regioni delle somme corrispondenti, appaiono inferiori al costo accertato, per l'esercizio della stessa funzione, nell'ultimo esercizio. Così, ad es., se in Lombardia lo Stato aveva speso, nell'ultimo anno di esercizio diretto, 12 miliardi per l'istruzione professionale, mentre, in occasione del trasferimento della funzione alla Regione, ha operato una riduzione di soli 2 miliardi, è evidente che la Regione non potrà far riferimento a tale dato quando provveda alla delega della funzione in parola.

Elementi del rapporto finanziario. La Regione dovrebbe provvedere in vario modo al carico derivante dall'esercizio delle funzioni delegate. In particolare:

- comando di personale: forma, in certi casi insostituibile, di assistenza ai destinatari della delega;
- erogazione di somme in base alla popolazione amministrata: così, ad es. in materia di istruzione professionale;
- assunzione diretta, sul proprio bilancio, del costo (totale o parziale) delle opere realizzate dal delegato; così, ad es., i manufatti relativi al compimento di opere pubbliche, ecc.;
- forniture di materiale, come potrebbe verificarsi, ad es., per musei o biblioteche;
- compartecipazione, pro quota, al gettito derivante dai tributi attinenti alla funzione delegata: così, ad es., ai delegati per le funzioni di viabilità e trasporti potrebbero essere assegnate quote pro capite del gettito derivante dall'imposta di circolazione;
- potrebbe aversi, infine, la devoluzione al delegato degli (eventuali) proventi derivanti dall'esercizio delle attività delegate (esercizio di servizi pubblici).

Pur nella loro diversità e nel vario significato che anche sul piano politico assumono tali strumentifinanziari, la erogazione di queste somme, la compartecipazione agli utili o al gettito dei tributi, la fornitura di materiale o il comando del personale, dovrebbero costituire la struttura principale del rapporto di delega. Non c'è dubbio, inoltre, che la suddivisione delle somme disponibili tra i vari destinatari delle deleghe debba essere effettuata, a livello regionale, dal Consiglio, ex art.57 comma 2 dello Statuto, con la partecipazione congiunta di tutti i soggetti interessati.

Anche in questo caso, per la tutela del singolo Ente che fosse in disaccordo, si potrebbe prevedere una decisione "ad hoc" riservata al Consiglio (con possibilità, per il dissenziente, di esporre le proprie ragioni).

Incentivi. Oltre alla somma erogata nei modi sopra descritti, per l'esercizio della funzione delegata, si potrebbe instaurare un sistema "accessorio" caratterizzato dalla previsione di somme che siano assegnate al delegato non come tale, ma in quanto eserciti in un certo modo la funzione delegata: un sistema, cioè, di veri e propri incentivi.

Tali somme (sotto forma di contributi aggiuntivi, ecc.) avrebbero una duplice funzione:

- a) di operare una forma di pressione sul delegato perchè eserciti in un certo modo la funzione. Si pensi, ad es., a quanto osservato in sede di indicazione regionale al destinatario circa il modo di gestire la funzione delegata.

Si è avuto modo di constatare che le indicazioni date dalla Regione per la gestione decentrata (quartieri) o in concorso con altri soggetti (comprensori) della funzione delegata, incontravano, oltre ad altre difficoltà, l'ostacolo rappresentato dall'incerta possibilità per la Regione di vincolare, in caso di disaccordo con i destinatari, l'esercizio della funzione a certe forme o modalità.

L'uso di incentivi, perciò, dovrebbe consentire di raggiungere gli stessi obiettivi per altre vie, rendendo preferibili, invece che obbligate, certe soluzioni organizzative ed amministrative;

- b) di costituire l'assunzione, a carico della Regione, del maggior costo derivante dall'adozione di moda-

lità di azione preferibili sul piano politico ma più onerose su quello economico.

Così, ad es., non c'è dubbio che è un conto gestire una funzione a livello comunale ed un conto gestire la stessa funzione a livello di quartiere: potrebbe infatti verificarsi la necessità di personale più numeroso, di maggiori strutture, della duplicazione di alcuni servizi, ecc. Quando queste ipotesi si verificassero, l'ulteriore contributo della Regione costituirà non solo una forma di incentivo alla soluzione, ad es., più democratica, ma anche il corrispettivo dei maggiori oneri finanziari che quella scelta comporti e che, se non previsti, probabilmente scoraggerebbero anche il delegato più convinto e più desideroso di seguire le indicazioni proposte dalla Regione.

In questa prospettiva, dunque, l'uso delle disponibilità finanziarie costituisce un mezzo di indirizzo della Regione nei confronti degli Enti locali e si pone nello stesso quadro delle direttive, degli indirizzi e criteri generali determinati dal Consiglio, della pressione esercitata dalla possibilità di esercitare la sostituzione o la revoca. La varietà degli strumenti a disposizione della Regione ed il diverso grado di "pressione" esercitabile con gli stessi, sembrano garantire un ampio spazio di manovra per raggiungere gli obiettivi fissati dal programma regionale senza perciò negare o ledere in alcun modo l'autonomia dei destinatari.

E' bene precisare, prima di concludere sul punto, due ulteriori aspetti:

- 1) la parola "incentivo" è già di per sé sufficiente a provocare ogni sorta di considerazione: meglio perciò chiarire che tali forme di incentivo non vanno in alcun modo confuse con quelle "attività di incentivazione" che spesso, nel passato, hanno formato oggetto di "deleghe" agli Enti locali da parte delle Regioni a Statuto speciale.

Nel nostro caso, infatti, l'incentivo non riguarda l'attività che il delegato deve svolgere (che sarà di ogni genere), ma il modo (associato o decentrato) tramite il quale eserciterà le funzioni delegate.

Non riguarda dunque il contenuto della delega, ma le modalità con cui la funzione delegata andrebbe esercitata.

- b) La manovra degli incentivi è solo un'espedito per cercare di offrire una possibilità di realizzazione a quelle opinioni che sostengono la delega agli Enti locali (ad es., Comuni) e l'esercizio attraverso strutture quali il Com pre nsorio. Poichè, come si è già detto, non sembra possibile obbligare il delegato alla gestione associata della delega, l'incentivo avrebbe la funzione di rendere il ricorso a tale forma di struttura almeno preferibile.

Naturalmente tutto ciò non avrebbe alcuna ragione di essere, (almeno da questo punto di vista) se come si è già detto e come appare preferibile, la delega venga conferita direttamente ai comprensori in quanto riconosciuti, dalla Regione, come veri e propri Enti locali.

Deve aggiungersi, infine, che la forma con cui verranno realizzati i rapporti finanziari tra Regione e delegati non è, evidentemente, indifferente. L'autonomia dell'ente locale, infatti, mentre potrebbe risultare compressa da forme di pagamento di spesa effettuate direttamente dalla Regione (specie se a quest'ultima fossero riservate forme di ingerenza nella deliberazione o nella liquidazione), sarebbe del tutto tutelata con forme di periodico accreditamento delle somme dovute.

Anche su questo argomento, la proposta di legge regionale in materia di comunità montane sembra contenere spunti interessanti, specie nella disciplina (di finanziamento "globale") prevista dall'art.27.

#### 6) PERSONALE E FUNZIONI DELEGATE.

Rimane il problema dell'idoneità dei destinatari, sotto il profilo della disponibilità del personale necessario, al compimento di tutti gli atti relativi alla funzione delegata.

E' indubbio, infatti, che se non si resolvesse in modo soddisfacente anche questo elemento, la delega sarebbe uno strumento di compressione più che di esaltazione dell'autonomia locale.

Non sembra che il problema si ponga necessariamente per tutte le funzioni: così ad es. è irrilevante in materia di Fiere e Mercati, di Acque Minerali, di Cave e di Terriere, di circoscrizioni comunali.

Per le funzioni il cui trasferimento è stato accompagnato dal passaggio di un considerevole numero di personale (in speciale modo in materia di urbanistica, viabilità e lavori pubblici, nonché agricoltura e foreste), proprio tale trasferimento dovrebbe consentire un più agevole ricorso all'uso della delega. Come di recente è stato os-

servato, infatti, proprio in questa ipotesi la Regione potrà accompagnare il conferimento della delega con il trasferimento (ai delegati) del relativo personale, mettendo dunque gli Enti locali in condizione di potere effettivamente esercitare i compiti affidati.

Il problema si pone, in maniera davvero rilevante, per quelle funzioni il cui trasferimento non sia stato accompagnato dal passaggio di personale in misura sufficiente: si veda, ad es., l'istruzione professionale, l'assistenza sanitaria ospedaliera, la c.d. beneficenza pubblica.

La possibilità per la Regione di comandare proprio personale agli Enti delegati, è questione generalmente risolta (dalla dottrina e dalla Corte Costituzionale) in modo negativo: tuttavia è stata esplicitamente prevista in alcuni Statuti (cfr. quello Toscano, in particolare ultimo comma dell'art. 64).

Dunque, grande incertezza sul comando ai delegati di personale regionale; inoltre, a meno di non invocare quella "necessità" cui la disposizione costituzionale VIII ultimo comma condiziona la possibilità per la Regione di assumere nuovo personale, o di escogitare altre soluzioni, la delega relativa a queste funzioni appare, sotto questo aspetto, problematica.

I casi di "necessità", tali cioè da giustificare l'assunzione di nuovo personale, certamente legittimano le scelte che, in questo senso, voglia operare la Regione: non c'è dubbio infatti che la rigida preclusione sancita dall'art. 65 legge Scelba è da considerarsi superata, interpretandosi la disposizione stessa, come "norma temporanea unicamente rivolta a disciplinare la fase del primo impianto degli uffici regionali, esaurita la quale trova diretta applicazione l'ultimo comma del menzionato paragrafo VIII" (sentenza della Corte Costituzionale 1972/40).

Resta da aggiungere che l'ipotesi di comando di personale regionale a favore degli Enti delegati trova una positiva previsione nell'ultimo comma dell'art. 4, legge 3 dicembre 1971, n. 1102, secondo cui "le Regioni, le Province ed i Comuni possono fare uso dell'istituto del comando per il proprio personale, che continua comunque a rimanere ad ogni effetto alle loro dipendenze, a favore delle comunità montane che ne facciano richiesta".

Disposizione, quest'ultima, che per la mancanza di limiti nell'applicazione del comando e per la sede in cui è formulata, sembra destinata a confermare l'ammissibilità di tale soluzione anche in ipotesi simili (prima fra tutte quella del comprensorio).

PARTE IVGARANZIE AMMINISTRATIVE E GIURISDIZIONALI SUGLI ATTI POSTI IN ESSERE NELL'ESERCIZIO DI FUNZIONI REGIONALI DELEGATE.1) Imputazione dell'attività delegata.

Il primo punto da chiarire riguarda il problema dell'imputazione degli atti posti in essere in occasione dell'esercizio di funzioni delegate, e cioè a quale "centro" vadano riferiti. L'atto posto in essere dalla Provincia nell'esercizio di poteri in materia di trasporti, ad es., è atto della Provincia o della Regione che le ha delegato la relativa funzione?

La soluzione di tale problema ha importanza ai fini di individuare quale sia il soggetto che, ad es., assume la responsabilità degli atti posti in essere, quale sia l'Ente cui deve rivolgersi il ricorso amministrativo dell'interessato, ecc. Sia dai principi tradizionali in materia di delega, che dalle norme dello Statute, risulta con chiarezza che tali atti vanno imputati al delegato. E' sufficiente, sotto questo profilo, ripensare all'autonomia di cui gode il destinatario, al regime dei controlli, alla limitata possibilità per la Regione di vincolare scelte o addirittura atti degli Enti locali, per convincersi che l'attività, pur essendo delegata, e proprio perchè delegata, è attività dell'Ente locale.

E' bene precisare, che considerando globalmente l'attività delegata della Regione, l'imputabilità si differenzia in relazione alle attività considerate: così saranno da riferire alla Regione le attività di indirizzo, di coordinamento di direttiva, di sostituzione e di revoca; sarà imputabile al delegato, invece, tutto ciò che costituisce "esercizio" (in senso lato) della funzione trasferitagli.

Se questo è vero, andrà riferita alla Regione la responsabilità politico-amministrativa per gli atti sopra indicati: responsabilità di cui la Regione risponde allo Stato attraverso il controllo della legge generale sulle deleghe, dei singoli conferimenti, delle direttive, dei provvedimenti di revoca, ecc.

Ma se l'imputabilità viene riferita alle attività rilevanti direttamente per i terzi, in grado cioè di incidere sulla sfera giuridica dei cittadini, allora non c'è dubbio che l'esercizio della funzione delegata è imputabile in via esclusiva al delegato (salvo eccezioni, quali l'ipotesi di direttive vincolanti illegittime, che vedremo).

Questo chiarimento, dunque, per sottolineare che in dubbiamente vi è una serie di atti, relativi alle funzioni delegate, imputabili alla REGIONE, ma l'attività che più interessa, vale a dire quella con rilievo esterno, è riferibile esclusivamente al delegato.

E' ora il momento di accennare ad altre questioni:

-l'attività è imputata al delegato nella misura in cui la regione abbia effettivamente operato una delega. Cioè, in quanto la Regione abbia trasferito l'esercizio di una funzione all'attività discrezionale di altri soggetti. Qualora, invece, il destinatario fosse vincolato al compimento di certi atti, sarebbe inesatto parlare di delega (ed anche se la si definisse in tal modo non lo sarebbe ugualmente) e l'attività posta in essere andrebbe considerata attività regionale, imputabile alla Regione, sottoposta ai controlli statali, ecc.

Se così non fosse, ad una Regione che volesse sottrarsi al sistema di controllo statale (e che avesse nello Statuto una disposizione come quella dell'art. 58) sarebbe sempre aperta la possibilità di superare tale ostacolo "delegando" (dopo avere esaurito a livello regionale ogni valutazione ed ogni scelta) agli Enti locali il compimento di mere attività di ordine materiale necessarie per la formale emanazione del provvedimento.

Trasformando l'attività delegata in attività vincolata l'obiettivo sarebbe agevolmente raggiunto.

- Volendo considerare fino in fondo il rapporto di delega, si potrebbe forse concordare con quella dottrina (Poversi) secondo cui in questi casi vi è un doppio fenomeno di imputabilità: l'alta amministrazione (riferita alla Regione) e l'esercizio in senso lato (riferito al delegato).

Come si è visto, tuttavia, tali osservazioni posso-

no, dal nostro punto di vista; essere superate con siderando che, in definitiva, l'attività rilevante per i terzi è solo l'attività del delegato e solo per questo si pone concretamente in problema della imputazione. Se poi l'attività della Regione, invece che limitarsi alla cosiddetta "alta amministrazione" fosse vincolante per il delegato, rientreremo nell'ipotesi fatta al punto precedente, e non si porrebbe alcuna nuova questione (ma si resterebbe, senza alcun dubbio, al di fuori del sistema delle deleghe).

- 2) Responsabilità nei confronti dei terzi. Le indicazioni tratte sull'imputabilità dell'attività delegata, ci consentono di affrontare il tema della responsabilità circa gli atti posti in essere dal delegato.

Esclusi i casi di responsabilità amministrativa e di responsabilità penale (necessariamente circoscritta alla persona del funzionario) resta la responsabilità dell'amministrazione per danni cagionati a terzi con l'emanazione di provvedimenti illegittimi.

- a) derivante da provvedimenti illegittimi: se, come si è avuto modo di vedere, l'attività è imputabile al delegato, se la giurisprudenza è costante nell'individuare in capo al delegato la responsabilità nei confronti dei terzi anche nelle ipotesi di delega intersoggettiva (da ultimo cfr. Corte Appello di Lecce, 22.12.1971, in Giustizia Civile, 1972 - 4 - pp.795-798), se addirittura anche nei casi di delega interorganica la responsabilità è espressamente riservata al delegato (cfr.art. 18 Statuto degli impiegati civili dello Stato), è certo che gli Enti destinatari della delega di funzioni regionali risponderanno dei danni derivanti dall'adozione di provvedimenti illegittimi. Si deve ricordare, a questo proposito, che gli atti del delegato saranno viziati per violazione di legge, per incompetenza, per eccesso di potere, mentre la violazione delle direttive concretizzerà o meno un vizio di legittimità a seconda della soluzione adottata circa il problema del carattere vincolante delle stesse (v.retro.)

Un dubbio può porsi (come già si è accennato) per i casi in cui la illegittimità del provvedimento del delegato derivi dall'osservanza di direttive regionali vincolanti ma viziate esse stesse (lo stesso discorso vale, anche se più difficilmente ipotizzabile, per atti di indirizzo o addirittura per quei conferimenti di deleghe che siano viziati dall'origine). Tuttavia, se consideriamo che il provvedimento emesso in tali circostanze è a sua volta illegittimo, si dovrebbe ritenere che il delegato non deve osservare quelle direttive la cui esse

cuzione violi i diritti dei terzi, l'ordine delle competenze, gli elementi richiesti dalla legge, ecc. producendo in più danni agli amministrati.

Se dunque, malgrado l'accertata illegittimità delle direttive, il delegato egualmente emanasse i relativi provvedimenti, dovrebbe in questo caso concretizzarsi una sorta di "responsabilità concorrente" della Regione e dell'Ente locale: la prima, per avere emanato una direttiva illegittima, il secondo, per non avere disapplicato un atto di indirizzo regionale chiaramente viziato. Certo, si deve aggiungere che l'ipotesi della disapplicazione è più facilmente prospettabile nei casi in cui la direttiva sia stata emanata con la forma amministrativa: tuttavia le considerazioni operate spingono a ritenere che, anche se assunta con forma di legge, la direttiva andrebbe egualmente disapplicata.

- b) derivante da omissione. Come ulteriore eccezione al principio della responsabilità esclusiva del delegato per lesioni procurate ingiustamente a terzi nell'esercizio delle funzioni delegate, dovrebbe essere considerata l'ipotesi di omissione. Come si ricorderà, osserveremo che la sostituzione del delegante al delegato dovrebbe essere, con apposite disposizioni di legge, considerata doverosa nell'ipotesi di inerzia del destinatario della delega circa l'emanazione di provvedimenti per i quali la legge abbia previsto termini tassativi. Qualora la Regione (e più precisamente la Giunta) omettesse di operare la dovuta sostituzione, potrebbe aversi anche in questo caso una doppia e concorrente responsabilità sia del delegato che del delegante.
- c) Danni derivanti da cose. Ancora riferibile al delegato è la responsabilità derivante da inosservanza di regole tecniche nella costruzione, manutenzione e vigilanza su opere pubbliche, edifici, strade, ecc. Così, ad es., i danni derivanti dalla mancata vigilanza, da parte del delegato, sulle condizioni della viabilità, saranno esclusivamente riferibili a quest'ultimo. L'atto di delega, (o (meglio) la legge generale sulle deleghe, dovrebbe tuttavia prevedere dei rapporti tra delegante e delegato per i danni causati da edifici che, pur facendo parte del patrimonio indisponibile della Regione, siano adibiti all'esercizio delle funzioni delegate affidate all'Ente locale (ci pensi alle sedi di uffici statali trasferiti, ecc.).

Si potrebbe obiettare, sul punto in esame, che il vario atteggiarsi dei principi in materia di responsabilità è affidato alla legislazione statale ed ha quindi ragione di essere accennato in questa sede solo l'arco delle scelte da operare per la disciplina di dettaglio. Il rilievo è perfettamente fondato (non c'è dubbio che proprio in questa materia vi sia un insieme di "principi generali" sottratti, come tali, alla competenza regionale).

Tuttavia l'accento deve essere fatto proprio per le conseguenze che ne derivano non tanto in ordine di rapporti tra amministrazione e terzo, quanto a quelli intercorrenti tra amministrazione delegante ed amministrazione delegata.

Così, proprio per evitare un'ipotesi di "responsabilità solidale", la Regione dovrà disciplinare con attenzione i casi di sostituzione e le modalità procedurali che consentano al cittadino interessato di "denunciare" l'interzia del delegato e alla Giunta di operare la sostituzione. Insomma, è proprio per evitare la responsabilità (e la definizione di quest'ultima certamente non le compete) che la Regione deve disciplinare anche questo particolare aspetto del rapporto con il delegato (e questo le compete senz'altro).

3) Il ricorso amministrativo contro provvedimenti emanati nell'esercizio di competenze delegate.

Il particolare sistema di rapporti tra Regione ed Enti delegati, proprio per la presenza dei caratteri che abbiamo cercato di porre in evidenza, porta con sicurezza ad escludere la possibilità di prevedere una sorta di "ricorso gerarchico improprio" alla Giunta contro gli atti del delegato.

Tale soluzione, infatti, oltre a ledere gravemente l'autonomia dei destinatari, si tradurrebbe in una complicazione delle procedure amministrative tale da contraddire anche le eventuali ragioni "efficienzistiche" su cui si volesse motivare la delega.

Rispetto ad un sistema che prevedesse (accogliendo l'ipotesi del ricorso alla Giunta) il momento regionale dell'indirizzo e del coordinamento, il momento locale dell'esercizio della funzione ed un nuovo momento regionale in cui la Giunta, (in sede di decisione del ricorso) abbia la possibilità di annullare quanto già operato dal delegato, infatti, sarebbe infinitamente più semplice (e certamente preferibile) la gestione diretta dell'intera funzione da parte della Regione.

Salverebbe invece le ragioni di autonomia del delegato e le esigenze di semplicità amministrativa la previsione di un ricorso "in opposizione", cioè rivolto dall'interessato direttamente alla stessa autorità (delegata) che ha emesso l'atto.

Per finire, è bene tuttavia ricordare che forse la soluzione migliore è proprio quella di considerare gli atti del delegato come definitivi, escludendo, perciò, ogni tipo di ricorso amministrativo. In questo modo, infatti, si otterrebbe una maggiore sveltezza dell'azione amministrativa senza, perciò stesso, sottrarre alcuna garanzia ai terzi (vedi la possibilità di ricorso ai tribunali amministrativi regionali).

4) Il controllo sugli atti emanati nell'esercizio di funzioni delegate.

Come si è già avuto modo di osservare, lo Statuto (art. 58 1° e 2° comma) assoggetta gli atti emanati dal delegante allo stesso sistema di controlli previsto per gli atti adottati nell'esercizio di funzioni proprie. Con tale disposizione, che risolve in senso "autonomistico" una questione tra le più ribattute sia sul piano politico che su quello giuridico, sembrerebbe superato ogni problema.

In realtà, oltre alle preoccupanti indicazioni che, come si vedrà, emergono dalla sentenza 1972/40 della Corte Costituzionale, ne rimangono aperti alcuni di estrema rilevanza:

a) controllo sugli atti emanati nell'esercizio di funzioni sub-delegate.

Come si ricorderà, numerosi elementi porterebbero a ritenere possibile la delega agli Enti locali di funzioni statali delegate dalla Regione: il problema più consistente, tuttavia, è quello del controllo su tali atti.

In base allo Statuto, poichè anche le funzioni sub-delegate rientrano nella previsione dell'art. 58, si dovrebbe giungere alla conclusione che l'unica formula di controllo è quella operata dalla Regione. Ma c'è da chiedersi, a questo punto, che cosa ci sia di "statale" in funzioni esercitate dagli Enti locali e controllate dalla Regione.

Se, invece, ci muoviamo dalla considerazione che tali funzioni, proprio perchè appartenenti allo Stato, devono essere sottoposte a controlli statali sugli atti della Regione, viene a cadere ogni ragione di procedere alla sub-delega.

Non avrebbe alcun significato (né sul piano politico né su quello amministrativo) affidare agli Enti locali l'esercizio di una funzione il cui controllo, tuttavia, si risolve a livello regionale. <sup>C'è da chiedersi</sup> se non sarebbe preferibile, allora, procedere alla gestione diretta di tale attività da parte della Regione.

Il problema, posto in questi termini, non può essere risolto adottando il sistema della delega. Se consideriamo le esigenze che stanno alla base di tutto il discorso della sub-delega (evitare la costituzione di apparati regionali, possibili connessioni delle funzioni statali con quelle regionali delegate, l'affidare l'esercizio dell'attività statale delegata a quegli stessi uffici che, prima del trasferimento, le esercitavano) e se ripensiamo alle difficoltà che pone il sistema della sub-delega (compatibilità tra direttive statali e direttive regionali, organo competente all'attività di indirizzo, controllo regionale sull'attività sub-delegata), si deve concludere che la formula organizzativa in grado di soddisfare le esigenze ricordate per prime superando le difficoltà indicate da ultimo, non è la delega (o sub delega) ma l'utilizzazione di uffici degli Enti locali da parte della Regione.

Secondo tale formula, dunque, la Regione gestirebbe le funzioni delegate dallo Stato utilizzando, sotto la propria direzione, quegli stessi uffici degli Enti lo-

b) imputazione e controlli secondo una recente sentenza della Corte Costituzionale.

L'impostazione che abbiamo dato ai problemi che si aprono in tema di imputazione dell'attività delegata e dei relativi controlli, deve essere confrontata con l'opinione espressa dalla Corte Costituzionale nella sentenza 1972/40.

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge Scelba, con particolare riferimento al capo III la Corte ha riconosciuto la legittimità di detta legge sulla base delle seguenti argomentazioni:

- l'art.130 della Costituzione quando si riferisce alla "legge della Repubblica" certamente vuol significare "legge dello Stato";
- la materia dei controlli sugli Enti locali non è di competenza regionale:
  - a) perchè non rientra in materia statutaria (cioè non può considerarsi il controllo un momento di organizzazione interna);
  - b) non è compresa nell'elenco dell'art.117.

Una ulteriore conferma di quanto sostenuto, la Corte la trova nella disposizione dell'art.62 della legge Scelba (prescrivente che i controlli sugli atti degli Enti locali adottati nell'esercizio di funzioni delegate dalla Regione venga effettuato da un organo dello Stato) la quale appare perfettamente logica "dal momento che dette funzioni non cessano di essere imputabili alle Regioni per la circostanza che l'esercizio ne sia stato delegato ad altro Ente.....".

Per quanto breve, l'inciso è estremamente chiaro nell'anticipare l'opinione della Corte (meglio sarebbe cominciare a dire: di una maggioranza dei giudici) in materia di delega e di controlli.

Per quanto concerne questi ultimi infatti la Corte (salvo l'esitazione iniziale in cui fa riferimento a "qualche perplessità cui potrebbe dare luogo la dizione letterale dell'art.130 confrontata con quella dell'art.125", inciso evidentemente dovuto alla parte dei giudici rimasti in minoranza) afferma addirittura che "non è materia statutaria" con ciò anticipando che le disposizioni degli artt.57 e 58 dello Statuto emiliano potrebbero, un domani, cadere.

Tale eventualità (o forse, più propriamente, tale minac-

cali che precedentemente, come uffici statali, svolgevano l'attività in questione.

Ciò permetterebbe, fra l'altro, di individuare un identico livello per le funzioni regionali e per quelle statali che alle prime siano, in qual che modo, connesse.

Si obietterà che con l'utilizzazione di uffici non si realizza una forma di decentramento: ma se dal l'analisi astratta passiamo alla valutazione concreta delle funzioni che lo Stato ha delegato (non dimentichiamo che sono funzioni "residue" e che lo Stato opera la delega semplicemente perchè non ha più gli uffici che precedentemente le svolgevano) possiamo rilevare che, in linea di massima, tale obiezione è superabile.

Lo Stato ha delegato per risolvere un problema di carattere squisitamente organizzatorio, non per potenziare l'autonomia regionale o per promuovere un rilevante decentramento di poteri: e la questione, anche in sede regionale, va affrontata e risolta sullo stesso piano (organizzatorio). L'utilizzazione di uffici, in questa prospettiva e con queste motivazioni, sembra una congrua soluzione al problema indicato.

Se invece, almeno per certe funzioni (particolarmente rilevanti) delegate dallo Stato, si porrà in modo consistente il problema dell'autonomia dei destinatari, niente impedirebbe di ricorrere alla formula dell'utilizzazione di uffici lasciando tuttavia, (sul piano informale) un'ampia autonomia all'ente delle cui strutture la Regione, formalmente, si avvale.

cia) è decisamente da escludere. Che la "materia" dei controlli sia del tutto sottratta alla Regione è, sul piano costituzionale, un'affermazione tutta da dimostrare perchè non sembra affatto che l'art. 130, (proprio se confrontato con il 125) escluda tale eventualità.

Per quanto poi riguarda la competenza statutaria (a tacere delle questioni circa la natura di fonte normativa rivestita dagli statuti) il discorso della Corte mostra un modo ben strano di procedere. Prima il giudice interpreta l'espressione "legge della Repubblica" come "legge dello Stato" poi si chiede: è possibile che alla Regione sia stata riconosciuta una competenza legislativa senza prevederla? Certamente no, si aggiunge, perchè l'art. 130 ha fatto riferimento ad una legge dello Stato e non ad una legge regionale, quindi manca qualsiasi riconoscimento (costituzionalmente espresso) di competenza alla Regione.

In definitiva, tutto si regge sull'interpretazione della formula sopra indicata ed è del tutto evidente come l'interpretazione verrà operata in un senso o nell'altro a seconda dell'andamento (e della sorte) del rapporto di forza che Stato e Regioni sapranno instaurare: il diritto, in questi casi, aspetta (in disparte) l'esito del "match".

E' invece nettamente da rigettare, fin da ora, la riduzione operata dalla Corte in tema di delega, con l'affermare che le funzioni delegate "non cessano di essere imputabili alle Regioni per la circostanza che l'esercizio ne sia stato delegato ad altro Ente.....".

La delega regionale, così come la si è delineata nel presente lavoro e come, d'altra parte, numerosi statuti hanno già espressamente previsto, non è riducibile ad una delega di esercizio: se il conferimento avviene con la collaborazione degli Enti interessati, se le direttive poggiano sul consenso del delegato (o, in alternativa, non sono vincolanti), se la sostituzione è drasticamente limitata, se la revoca può concernere solo l'intera funzione e non i singoli atti, se il rapporto cessa (in via ordinaria) per tutti gli Enti di eguale livello, se, infine, la delega non è solo strumento "normale" ma "privilegiato" dell'azione amministrativa regionale, si deve riconoscere che c'è molto di più del semplice trasferimento dell'esercizio di funzioni regionali.

La delega infatti (ed è questo il dato che la Corte non ha saputo o non ha voluto cogliere) è la formula attraverso cui gli Enti locali da un lato partecipano alla elaborazione delle più importanti scelte effettuate a livello re-

gionale e dall'altro, corrispondentemente, gestiscono la maggior parte delle funzioni riconosciute dalla Costituzione alla Regione.

Stando così le cose, dunque, non è affatto pacifico che l'imputazione delle attività delegate sia da riconoscere alle Regioni, se non operando le distinzioni da noi precedentemente effettuate.

Dunque, l'intero impianto delle argomentazioni portate (peraltro incidentalmente) dalla Corte è influente sul piano formale e va rigettato sul piano sostanziale.

Resta, è inutile nasconderselo, la delusione per la sentenza anti-autonomistica che emerge chiaramente dalle argomentazioni usate dal giudice costituzionale. Ma in questi casi non serve a nulla versare lacrime: è indispensabile, piuttosto, prepararsi al confronto (che è, e non può non essere, un confronto di forza) facendo tesoro delle indicazioni emerse da questa sentenza che prefigurano, non c'è dubbio, una possibile (e forse vicina) linea di attacco alla Regione.

#### CONCLUSIONI

##### 1) delimitazione concettuale dell'istituto della delega.

In dottrina, e specialmente negli ultimi tempi (vedi Pototschnig) sembra prevalere la tendenza a scartare la possibilità di una configurazione unitaria, almeno negli elementi essenziali, dell'istituto della delega. Cercare di proporre una delimitazione concettuale ed unitaria della delega, si afferma, contraddice con la necessaria pluralità di atteggiamenti che l'istituto sarà chiamato ad assumere in base alla varietà delle funzioni delegate, dei poteri trasferiti, ecc.

Insomma delega ad un comprensorio e delega ad una provincia, delega di funzioni e delega di singoli poteri, delega in materia di agricoltura e delega in materia di musei e biblioteche, sono entità tra loro assolutamente non omogenee e, per questo, non comparabili.

Tali considerazioni, che certamente contengono una parte di vero, non sembrano convincenti.

Determinare un contenuto minimo di poteri che debbono essere oggetto di delega, delineare forme di controllo tali da rispettare l'autonomia del delegato, prevedere ipotesi di sostituzione che garantiscano la responsabilità della Regione per le attività delegate, immaginare le modalità di revoca delle funzioni affidate agli Enti locali, costituiscono, che lo si voglia o meno, altrettanti elementi del quadro generale cui la delega, pur nella varietà delle situazioni in cui dovrà operare, non può non riferirsi.

Se la delega è chiamata a realizzare contenuti politici quali la valorizzazione di autonomie locali, la partecipazione degli amministrati alla gestione del potere che più direttamente li riguarda, la semplificazione delle attività amministrative e burocratiche, cioè significa che certi elementi formali debbono essere presenti. Quegli elementi, per intenderci, che rappresentano la traduzione sul piano giuridico dei contenuti sopra richiamati.

Questa prima considerazione è confermata anche sul piano del diritto positivo. Quando l'art. 58 dello Statuto assoggetta al controllo sugli atti degli Enti locali anche i provvedimenti emanati nell'esercizio di funzioni delegate, indica espressamente che tale forma di controllo è limitata ai casi di delega non a tutte le ipotesi in cui il legislatore regionale, per consentire il compimento a livello locale di ogni genere di attività, abbia usato l'espressione "delega".

Dunque, discendono precise conseguenze giuridiche dal definire o meno come "delega" un trasferimento di poteri dalla Regione agli enti locali: se è delega, il controllo è affidato alla Regione; se delega non è, allora l'attività posta in essere è sottoposta, a livello regionale, al controllo dello Stato.

Possiamo allora concludere che la delega, pur nella diversità delle ipotesi rispetto alle quali verrà applicata, deve tuttavia conservare un minimum di caratterizzazione in riferimento agli elementi fondamentali: deve conservare, seppure in senso lato, un'immagine unitaria.

Non sarà, quindi, il fatto che il legislatore sia ricorso a questo termine, ma l'analisi della disciplina emanata in riferimento alle direttive, ai poteri trasferiti,

ai rapporti finanziari, alla revoca, alla sostituzione, ecc., a giustificare la qualificazione come delega di un trasferimento tra Regione ed Enti locali.

2) per una legge generale sulle deleghe.

Proprio le considerazioni da ultime effettuate, se si ripensa alle indicazioni emerse nel corso di questa (lunga) analisi, portano chiaramente a sostenere l'opportunità politica e la necessità formale di una legge generale sulle deleghe.

Sotto quest'ultimo punto di vista, basti considerare la varietà degli elementi e del rapporto di delega da disciplinare (si ripensi alla disciplina dei contrasti tra destinatari delle deleghe e Regione in sede di determinazione degli indirizzi generali, delle direttive, della scelta circa la forma che dovrà avere il provvedimento di conferimento della delega, la esigenza di una previsione legislativa dell'assetto organizzativo che la Regione assumerà con il sistema delle deleghe, la previsione e la manovra dei mezzi finanziari di incentivo, la regolamentazione dei casi di revoca e di sostituzione, la previsione della denuncia del cittadino contro l'inertza del delegato; ancora, l'influenza che la delega avrà sulla struttura del delegato, il decentramento interno, la gestione in forma associata, la disciplina dei rapporti tra delegante e delegato ad evitare casi di responsabilità cosiddetta "solidale", per convincersi che è materia da disciplinare con atto (o atti) legislativo.

Infine, la distribuzione tra Giunta e Consiglio dei poteri relativi al sistema delle deleghe è momento di eccezionale rilievo per la configurazione del profilo, e dei rispettivi rapporti, di questi organi.

Delineare tale sistema nei singoli conferimenti significa con ogni probabilità perdere la visione organica ed unitaria in cui tale assetto va considerato; rischiare soluzioni contraddittorie e non omogenee con il sistema, aprire la possibilità a tensioni, a compromessi ed a compensazioni, che proprio perché episodiche e limitate, potrebbero squilibrare non solo i rapporti fra Consiglio e Giunta, ma tra Regione ed Enti locali.

Perché una legge generale? Non sarebbero sufficienti tante leggi (disciplinanti il rapporto specifico) quanti saranno gli atti del conferimento?

91

Sul piano giuridico la legge generale avrebbe il pregio di fissare i caratteri fondamentali, i principi generali ed i contenuti minimi di ogni conferimento di delega; consentirebbe di evitare un sistema frammentario (e probabilmente scoordinato) come accadrebbe se la disciplina venisse dettata di volta in volta. Permetterebbe di risolvere agevolmente le inevitabili difficoltà interpretative; consentirebbe di sapere con chiarezza e certezza quali trasferimenti siano da considerare delega e quindi rientranti nella previsione degli artt. 57 e 58; renderebbe immediatamente individuabili gli organi regionali competenti al compimento dei vari atti (proposta di delega, consultazione di interessati, emanazione di direttive, rapporto con la programmazione, rapporto con le funzioni statali delegate, ecc.).

Ma anche sul piano sostanziale esistono rilevanti motivi che inducono a ritenere decisamente preferibile una legge generale sulle deleghe. Tale atto, infatti, rappresenterebbe l'impegno della Regione teso ad attuare, con visione unitaria, uno dei contenuti più pregnanti dello Statuto. Sarebbe la rappresentazione solenne del sistema delle deleghe e dei valori di cui si compone; costituirebbe, questa legge generale, un punto fermo in grado di impedire che le solenni dichiarazioni di fede nell'autonomia e nel decentramento rischino poi di essere vanificate recuperando, su ogni rapporto di delega, poteri da riservare al centro.

Nella prospettiva che si trae dallo Statuto e che abbiamo cercato di sviluppare in questo lavoro, la legge generale sulle deleghe non avrebbe solo un contenuto ed una funzione garantista: sarebbe, altresì, la prefigurazione degli elementi essenziali del modello di gestione amministrativa costituito, appunto, dal sistema delle deleghe, impedendo in tal modo che i caratteri delineati in questa sede si perdano, (come rischierrebbero di perdersi) in singoli atti di delega.

## A P P E N D I C E

Considerazioni sul disegno di legge relativo a: "Norme generali per l'esercizio del potere di delega di funzioni regionali", di iniziativa della Giunta regionale della Toscana.

La recente presentazione (24 aprile 1972) di un disegno di legge della Giunta toscana sulle "norme generali per l'esercizio del potere di delega di funzioni regionali", consente un primo confronto circa la validità e coerenza delle linee prospettate nell'analisi appena terminata.

E' bene ricordare che lo Statuto toscano, negli artt. 63-70, indica già con una certa precisione i principi del sistema delle deleghe: così, l'art. 64 comma 1, prevede una legge regionale che "stabilisce norme generali sulle modalità ed i limiti dell'esercizio del potere di delega di funzioni regionali", il secondo comma stabilisce che "la delega è conferita con legge", il terzo comma che "il personale regionale potrà essere comandato presso gli Enti locali"

Così, ex art. 65, mentre gli "indirizzi relativi alle attività delegate sono contenuti nella legge di delega" "ulteriori direttive di carattere generale possono essere impartite successivamente dal Consiglio.

Ancora, mentre per l'art. 66 la revoca è limitata ai casi di "gravi e reiterate violazioni di direttive regionali" e la sostituzione operata dalla Giunta allorchè il delegato "non provveda in ordine ai singoli atti inerenti a funzioni delegate", per l'art. 68 i comprensori sono Enti "a struttura associativa di Comuni e Province" e come tali potranno essere destinatari di deleghe.

Il sistema dei controlli (art. 70) corrisponde a quello dello Statuto emiliano, in quanto assoggetta anche gli atti deliberati nell'esercizio delle funzioni delegate agli stessi controlli regionali previsti per le funzioni proprie degli Enti locali.

Il disegno in esame poggia sull'assunto che la delega sia "un istituto di sostanziale equiordinazione tra Regione ed Enti locali" (confr. introduzione della relazione) ciò che comporta da un lato "una precisa delimitazione dei poteri regionali in ordine al contenuto delle attività delegate" e dall'altro un trasferimento di funzioni "assai simili al conferimento dei poteri propri agli Enti locali".

Consideriamo i vari articoli per verificare quali siano le conferme (e quali, invece, le divergenze) rispetto a quanto abbiamo considerato fino ad ora:

- art. 1- delega come strumento di democrazia, di partecipazione e di decentramento (conferma);
- uso generalizzato della delega (conferma). Da notare che si fa riferimento all'esercizio delle funzioni che rientrano nelle attribuzioni della Regione: con questo (anche se la relazione non dice nulla in proposito) sottolineando con ogni probabilità che la delega riguarda tutto ciò che la Costituzione (e non i decreti di trasferimento) hanno riservato alla titolarità della Regione (primo passo verso la sub-delega?).
- art. 2- le funzioni delegate devono essere definite in modo organico. Questo carattere viene ulteriormente specificato dal (fondamentale) art. 12 ove si opera uno stretto collegamento con la programmazione regionale;
- carattere integrale della competenza trasferita. La Regione non può riservarsi altri poteri oltre quelli definiti dalla legge generale (principio cardine dell'intera legge e, quindi, del sistema): divieto di riservare alla Regione determinati atti, fasi, ecc. (conferma);
  - le attività di sviluppo economico-sociale, o culturale, e l'erogazione di servizi di livello regionale saranno affidate ad Enti regionali solo se questo rientri negli indirizzi programmatici. Delega ed istituzione di Enti debbono perciò essere valutate, in modo globale ed unitario, in sede di programmazione.
- art. 3- La delega è conferita ad Enti a base democratica: Comuni, Province, Enti comprensoriali, Comunità montane. Ci si riserva, però, (in luogo di operare una chiusura rigida) di delegare, oltre alle associazioni o Consorzi di Comuni e Province, a quegli Enti locali "che siano emanazione esclusiva delle assemblee elettive locali".
- Cioè, come si spiega nella relazione, con l'esclusione di tutti gli Enti in cui la presenza "degli Enti democratici di base sia solo parziale, equiparata cioè alla presenza di altri interessi privati settoriali o corporativi" (conferma).
- art. 4- Delega subordinata all'esercizio in forma associata. A differenza di quanto si era visto nel nostro lavoro, la Regione Toscana ha immaginato due ipotesi di esercizio in forma associata della funzione delegata:

- a) struttura associativa pronosta: la Regione si limita ad indicare la preferenza di questa forma di esercizio. Se questa non viene accolta, non succede nulla;
- b) struttura associativa vincolata: la Regione delega solo se i destinatari eserciteranno in forma associata. Tali ipotesi sono limitate ai casi in cui le funzioni debbano essere svolte in un ambito territoriale adeguato.

Come si può osservare, la soluzione sub b) manca nella nostra analisi, in quanto si è ritenuto che in tali casi la Regione, più che vincolare (il che è problematico) i destinatari ad esercitare in forma associata, dovrebbe delegare direttamente agli Enti comprensoriali; oppure rendere tale forma di esercizio non tanto obbligata, quanto preferibile mediante incentivi.

E' certo, in ogni caso, che la soluzione toscana instaura un sistema più elastico (il che è indubbiamente un vantaggio soprattutto nella fase di sperimentazione).

- Art. 5 - Disciplinano la "consultazione" degli Enti interessati alla delega. Per quanto estesa, la funzione dei delegati è consultiva (d'altra parte lo Statuto si pronuncia in questo senso): come si ricorderà, per la Regione emiliana si propone di tradurre in "consenso" dell'Ente locale la "collaborazione" prevista dallo Statuto. I casi di dissenso, invece, andrebbero portati davanti al Consiglio che dovrebbe pronunciarsi sulla specifica questione.

Art. 8 - Ulteriori direttive ai delegati. La norma contiene alcuni principi di grande importanza:

- a) competenza del Consiglio (già affermata nello Statuto);
- b) funzione specificativa delle leggi di delega: si è sottolineato che le direttive nel corso del rapporto non possono che costituire l'ulteriore determinazione di quanto già stabilito;
- c) gli indirizzi e le direttive costituiscono il parametro cui deve ispirarsi l'attività di vigilanza posta in essere (come si evince dalla relazione) sia dalle Commissioni consiliari (che, ai sensi dell'art. 19 dello Statuto, "seguono l'attuazione delle delegazioni consiliari e l'andamento dell'amministrazione regionale") sia dalla Giunta (che ex art. 46 lettera a-b e c, provvede all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio).

glio, predispone e cura l'attuazione del programma regionale di sviluppo e dei piani regionali);

- d) garanzia dell'autonomia del delegato: questi se è in disaccordo con le direttive emanate dal Consiglio, "promuove entro 60 giorni dal ricevimento il riesame e la conferma motivata". Se la Regione conferma "le conseguenze derivanti dall'applicazione della direttiva fanno carico alla Regione".

Rispetto al nostro sistema (direttive + consenso; direttive senza consenso cui il delegato può discostarsi; eventuale valutazione globale della Regione in sede di revoca), la proposta toscana è un'ulteriore formula di salvaguardia dell'autonomia.

Non sembra invece <sup>da accogliere</sup> la formula finale, secondo cui, come si è detto, in caso di conferma "le conseguenze derivanti dall'applicazione delle direttive fanno carico alla Regione".

Infatti:

sul piano politico, non aggiunge nuovi elementi. Non c'è dubbio infatti che quando il Consiglio, malgrado il dissenso del delegato, conferma la direttiva, si assume la relativa responsabilità;

sul piano giuridico, o la direttiva non è vincolante (e allora il delegato, proprio perchè può discostarsi dalle indicazioni date dal Consiglio, rimane responsabile dell'attività posta in essere) oppure vincolante (e allora, che la direttiva sia legittima o meno, sempre l'attività è imputabile alla Regione, a prescindere da ogni eventuale riesame).

Bisogna <sup>piuttosto</sup> ricordare, nel caso di direttiva illegittima vincolante, che, secondo quanto a suo tempo si è visto, il delegato avrebbe comunque il dovere di disattenderla.

Per concludere, il sistema previsto dalla Toscana appare un indovinato congegno per risolvere i contrasti politici (è prevedibile, come giustamente osserva la relazione, che nel corso del riesame si raggiunga quasi sempre un accordo): non sembra invece altrettanto utilizzabile sul piano giuridico formale perchè non sposta (né può spostare) i termini della questione.

Art. 9 - Revoca alla generalità dei delegati o ai singoli con le stesse modalità previste per il conferimento (conferma);

- per la sostituzione (riservata alla Giunta) è prevista una preventiva diffida al delegato: noi non lo si è detto, ma è implicita nella natura stessa dell'istituto (e, d'altra parte, lo riconosce anche la relazione).

Art. 10 - imputazione agli Enti delegati degli atti emanati (conferma);

- carattere definitivo di tali atti (conferma);
- se la delega concerne l'esecuzione di opere pubbliche, queste vengono a far parte del demanio o del patrimonio regionale (disposizione non prevista e che invece è utile mettere);
- obblighi di manutenzione e tutela del bene al delegato (conferma);

Art. 11 - dovere reciproco della Regione e degli Enti delegati di scambiarsi informazioni (disposizione non prevista ma che è utile formulare).

Art. 12 - Delega e programmazione. Il raccordo con la programmazione è realizzato riservando la disciplina del finanziamento (che comunque deve essere tale da salvaguardare l'autonomia dei destinatari):

- a) alla legge sugli strumenti della programmazione regionale;
- b) al piano quinquennale di spesa;
- c) alle singole leggi di delega.

Il sistema, così articolato, è indubbiamente in grado di operare la stretta (ed essenziale) connessione con la programmazione.

Art. 13 - disciplina altre forme di assunzione, a carico della Regione, degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni delegate: con il comando di personale o con la messa a disposizione di beni regionali.

Concludendo, si deve riconoscere che il progetto toscano costituisce una fedele traduzione dei principi dell'autonomia e del decentramento; sottolinea, per le questioni affrontate, l'importanza della legge generale sulle deleghe; offre alcune indicazioni interessanti (confr. quella dell'art. 4 sulla possibilità alternativa dell'esercizio in forma associativa) e alcuni elementi che, invece lasciano perplessi (cfr. sistema della conferma, con riesame, delle direttive e il conseguente mutamento dell'imputabilità degli atti).

Ma, soprattutto, ha il merito di indicare con chiarezza la stretta connessione tra delega e programmazione, proponendo anche alcuni strumenti operativi di coordinamento tra l'una e l'altra.

Proprio in virtù di queste considerazioni, non si può non rimanere perplessi quando, dall'esame della relazione, risulta con chiarezza che sicuramente i singoli conferimenti

di delega precederanno nel tempo il piano regionale.

Naturalmente si precisa il carattere provvisorio di tali trasferimenti, il fine sperimentale, ecc. Non c'è dubbio, inoltre, che si vuole immediatamente provare ai cittadini la volontà politica di decentrare subito senza remore, ecc.

Ma se si tiene presente che solo la programmazione regionale è in grado di indicare "che cosa" e "come" e "a chi" delegare, bisogna riconoscere che delegare senza programmazione può voler dire instaurare un sistema squilibrato, nel quale il vizio di origine provocherà effetti negativi ben oltre la prima fase di impianto.

C'è da chiedersi, in definitiva, se non sia il caso che proprio le Regioni di più sicura "fede" autonomistica, abbiano il coraggio (chè di coraggio si tratterebbe) di non procedere ad una immediata delegazione.

Nè questo dovrebbe dar luogo a sospetti di accentramento: proprio l'impegno in una legge generale sulle deleghe confermerebbe, al di là di ogni dubbio, che l'attesa è l'unico modo per realizzare, fino in fondo, il sistema amministrativo previsto.