

Regione siciliana



M
e
n
u

Ufficio legislativo e legale

Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)

90100 - Palermo - Tf. 091 6964806

Pos. 1

Prot. N. /114.08.11

Oggetto: Enti locali. Attività ispettiva regionale. Sussistenza e limiti.

Allegati n.....

ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI,
E DELLE AUTONOMIE LOCALI.

Dipartimento regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie
locali.

PALERMO

E, p.c. PRESIDENZA DELLA REGIONE

- Segreteria Generale.

PALERMO

1. Con la suindicata nota codesto Dipartimento chiede allo Scrivente Ufficio se siano da ritenersi ancora in vigore le norme che disciplinano l'attività ispettiva regionale nei confronti degli enti locali e pone talune problematiche connesse all'esercizio di tale competenza.

Nel rammentare che lo Scrivente si è già espresso in ordine a problematiche inerenti gli interventi sostitutivi regionali nei confronti dei precitati enti e all'incidenza del rinnovato assetto costituzionale sull'esercizio del detto

potere, evidenza che analoghi problemi applicativi sono scaturiti in merito all'attività ispettiva.

In particolare, il Dipartimento richiedente dopo aver citato la legge regionale fonte dell'istituzione dell'Ufficio ispettivo, che ne disciplina, altresì, la composizione, riassume brevemente l'iter procedimentale per l'espletamento dell'attività in discorso che trova sovente impulso e sollecitazione in segnalazione di privati, interrogazioni parlamentari, indagini della Procura della Repubblica ecc. , evidenziando che, ove a seguito dell'accertamento ispettivo venga confermato il compimento di attività illegittime si provvede azionando i consueti strumenti messi a disposizione dall'ordinamento (contestazione degli addebiti, interventi sostitutivi, rimozione ecc).

Ciò premesso, codesto Dipartimento precisa che taluni amministratori locali hanno manifestato perplessità in ordine alla legittimità dell'esercizio di tale competenza, in ragione di un'ipotetica lesione dell'autonomia, costituzionalmente garantita, degli enti locali, ritenendo configurabile un'indebita ingerenza nell'espletamento delle attività dei detti enti, quali configurati dal novellato Testo costituzionale. Pertanto, codesto Dipartimento chiede allo Scrivente se "...l'attività ispettiva, così come svolta fino ad oggi, in vigenza della l.r. 25/62 e degli artt. 24, 25 e 26 della l.r. 44/91, sia ancora attuale..." ed, eventualmente, quali limiti debbano essere individuati nell'esercizio della competenza *de qua*.

Secondariamente, ove venga risposto positivamente alla questione principale, il Dipartimento richiedente pone un ulteriore quesito in relazione alla competenza al conferimento del concreto incarico di ispettore presso un ente. Premettendo che l'attività che ci occupa e la valutazione successiva ai fini dell'ulteriore iter procedimentale viene ordinariamente espletata dal Servizio - Ufficio ispettivo, il Dipartimento richiedente è dell'avviso che ove tale competenza debba ritenersi ancora attuale, la stessa non può che essere intestata, anche sotto il profilo dell'attribuzione del concreto incarico, al medesimo Dipartimento, fermo restando l'autonoma iniziativa nella materia da parte dell'Assessore *pro tempore*, da espletare per il tramite dell'Ufficio di diretta collaborazione.

2. Sulle questioni poste si osserva quanto segue.

Con riguardo alla questione sostanziale va in via generale evidenziato che la nuova prospettiva istituzionale di valorizzazione e responsabilizzazione degli enti territoriali autonomi sancita dal novellato art. 114 Cost. ed il venir meno del controllo preventivo esterno sugli atti previsto dall'art. 130 Cost. evidenziano come il nuovo disegno costituzionale sia teso a valorizzare l'autonomia come responsabilità, come autocontrollo e capacità di garantire legalità sostanziale all'azione amministrativa da parte di ciascun soggetto di autonomia, chiamato direttamente a gestire le proprie funzioni nel rispetto dei principi costituzionali ed in termini di congruità ed adeguatezza della gestione.

Quanto appena premesso non appare, tuttavia, che possa confliggere con il disposto dell'art. 15 dello Statuto regionale in ordine alla legislazione esclusiva della Regione in materia di ordinamento e, per quanto qui interessa, di controllo degli enti locali.

In primo luogo, in quanto la competenza legislativa attribuita alla Regione dallo Statuto "non è intaccata dalla riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti" definiti dallo Statuto (Cfr. C.Cost. sent. n. 48/2003; C.Cost. sent. n. 370/2006; C.Cost., sent. n. 238/2007) e con salvezza della validità del principio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative

(Cfr. C.Cost. sent. 236/2004)

In secondo luogo, in base all'art. 114 Cost. il sistema complessivo delle Istituzioni si compone di una pluralità di livelli di governo, cui corrisponde una pluralità di ordinamenti reciprocamente autonomi e, nello stesso tempo, coordinati e comunicanti secondo lo schema logico del canone di sussidiarietà, che non è una norma-principio ma un "precetto di ottimizzazione", il quale deve giustificarsi in termini di adeguatezza e orientare le scelte dell'Ente di maggiori dimensioni nel rispetto del principio della salvaguardia delle esigenze unitarie ed in base al criterio della non eccessività, preferendo le formule che consentano al più alto grado la partecipazione degli Enti di minori dimensioni (Cfr. in materia di principi relativi alla realizzazione delle esigenze unitarie: C.Cost. sent. n. 6/2004 e sent. n.43/2004).

Lo Scrivente non può, quindi, che confermare la sussistenza dei poteri ispettivi regionali di cui è questione, poteri che, indubbiamente, sono esercitati in base al disposto statutario (art. 15) ed alla leggi regionali di attuazione (artt. 24, 25, 26 e 27 della l.r. 44/91).

Tali poteri possono coerentemente essere ordinati secondo un criterio di invasività crescente, dal meno incisivo al più pervasivo, ma, in ogni caso, devono essere articolati alla luce dei precetti sopraccennati.

Ed infatti, l'intervento può limitarsi alla mera audizione e consultazione; ad indirizzare e coordinare funzioni locali in una visione non gerarchica, ma integrata, delle relazioni interistituzionali; può trattarsi di verifiche e controlli relativi al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del patto di stabilità, fermo restando la riconosciuta autonomia normativa degli enti locali nella disciplina dei meccanismi interni di revisione contabile e di gestione finanziaria; può trattarsi, inoltre, di interventi preordinati all'esercizio del potere sostitutivo.

Ora, in tutti questi casi, si è in presenza di attività integranti esercizio di competenza amministrativa, svolte allo scopo di acquisire conoscenze che possono essere strumentali ed utilizzabili quali presupposti di successivi provvedimenti.

Dette attività, attesa l'astratta possibilità di invadere le soprariordinate competenze ed attribuzioni che sono il riflesso dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti in questione, dovrebbero essere programmate ed espletate in misura strettamente indispensabile al conseguimento delle "esigenze unitarie" di cui la Regione è territorialmente garante e dovrebbero essere ordinate secondo criteri generali che assicurino il carattere necessario al conseguimento delle precitate esigenze.

Conseguentemente, seppure, come evidenziato dal richiedente Dipartimento, l'attività ispettiva sia da considerare attività ordinaria affidata ad un Servizio incardinato nello stesso Dipartimento regionale, la determinazione degli appena descritti criteri direttivi generali relativi agli ambiti, tempi e modalità, cui attenersi per l'espletamento degli interventi ispettivi *de quibus*, costituisce esercizio del potere di indirizzo riservato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, l.r. 10 del 2000 all'organo politico, fermo restando che l'attuazione delle direttive assessoriali e la concreta applicazione anche attraverso l'organizzazione delle risorse umane spettano, nell'esercizio dei poteri gestionali, al Dirigente Generale (art. 2, comma 2 e art. 7, comma 1, lett. l), l.r. 10/2000).

Da tali considerazioni discende *de plano* che la scelta del personale (che ai sensi dell'art. 26 della l.r. 44/91 deve essere addetto al Servizio-Ufficio ispettivo) da incaricare per interventi presso gli enti locali - in base al principio della netta separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa - non può che appartenere al Dirigente generale, il

quale, peraltro, essendo, come sopra ricordato, responsabile dell'organizzazione delle risorse umane e delle relative strutture operative del Dipartimento, può condurre adeguatamente la scelta dei dipendenti cui affidare l'incarico in base al carico di lavoro degli stessi ed agli obiettivi contrattualmente fissati.

Nulla vieta, ovviamente, che, in casi particolari, determinati da peculiari situazioni da accertare, l'Assessore regionale *pro tempore* possa incaricare il Dirigente generale di disporre l'esecuzione di specifici interventi ispettivi presso gli enti in discorso anche in aggiunta agli ordinari controlli.

3. A conclusione della disamina delle questioni poste, lo Scrivente non può, comunque, che ribadire quanto segnalato in altre consultazioni in ordine all'esigenza di un tempestivo intervento del Legislatore regionale che riconsideri la disciplina normativa ordinaria relativa all'esercizio delle attribuzioni della Regione in materia di ordinamento e controllo degli enti locali alla luce dei principi fissati dal novellato Testo Costituzionale e delle disposizioni Statutarie.

E', infatti, solo nella sede legislativa che potrà essere consentito rinnovare e coordinare l'articolazione del sistema organizzatorio complessivo, garantendo il ruolo unificante dell'ente di maggiori dimensioni senza comprimere l'autonomia costituzionalmente garantita dell'ente locale, sulla base di soluzioni procedimentali che preservino la flessibilità del meccanismo dinamico sotteso al nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione e le peculiarità dell'Autonomia differenziata della Regione e che tengano conto della riformata disciplina normativa relativa alla suddivisione delle competenze tra organi politici e organi burocratici della Regione per ciò che attiene l'attribuzione del potere di emanazione di specifici atti nella materia. Si ritiene di estendere il presente parere alla Segreteria Generale.

* * *

Ai sensi dell'art. 15, co. 2, del D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12 lo scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesto Assessorato al presente parere da parte di eventuali soggetti richiedenti.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale dell'8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12 trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale

Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.

All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.

Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2008 Avv. Michele Arcadipane
Revisione e classificazione curata da Avv. Francesca Spedale
