

BRUNO DE MARIA

STRUMENTI E TECNICHE DI RIPARTO DELLE FUNZIONI  
AMMINISTRATIVE NELLE LEGGI REGIONALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Compiti del legislatore regionale in materia di decentramento tra «vecchio» e «nuovo» Titolo V della II Parte della Costituzione. – 3. Attuazione del decentramento nelle leggi regionali. – 4. Struttura delle leggi regionali di conferimento. – 5. Funzione di indirizzo e coordinamento regionale e principio di leale cooperazione nell'assetto legislativo delle funzioni. – 6. Titolarità delle funzioni e articolazione legislativa del conferimento. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa.* – I modelli di decentramento disegnati dalle leggi cd. Bassanini e dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 si sovrappongono solo in parte<sup>1</sup>. Le significative differenze che si registrano sembrano, tuttavia, essere state fino ad ora piuttosto trascurate dalla dottrina, che in molti casi ha sottolineato l'assenza di soluzioni di continuità tra il modello legislativo del 1997 e quello costituzionale del 2001<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> M. SCUDIERO, in A. FERRARA - L.R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione (atti del seminario, Roma, 29 settembre 2000)*, Milano, 2001, p. 60 ss.; G. ABBAMONTE, *La ripartizione della funzione amministrativa nel nuovo testo dell'art. 118 Cost. Criteri, procedure e prospettive*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, 2005, p. 29 ss.

<sup>2</sup> Tra i tanti v. G. VESPERINI, *Spunti problematici sulla nuova disciplina costituzionale delle funzioni amministrative*, in AA.VV., *Annuario 2002*, Milano, 2003, p. 603 ss.; L. ANTONINI, *L'attuazione dell'art. 118 Cost. e la questione delle funzioni amministrative*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 223 ss.; G. D'IGNAZIO, *Le funzioni amministrative*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003, p. 341 ss.; A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. reg.*, 2001, p. 934; A. CELOTTO, *Le funzioni amministrative regionali*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, p. 143.

A ben vedere, però, leggere diacronicamente il processo di potenziamento delle autonomie territoriali è cosa diversa dal ritenere che la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione si sia limitata a «costituzionalizzare» le scelte già compiute in sede legislativa, sanandone l'asserita incostituzionalità<sup>3</sup>.

Al già rilevante dato della natura legislativa o costituzionale dei principi cui gli interventi di riforma dichiaratamente si sono ispirati<sup>4</sup>, si aggiunge una diversa costruzione dei presupposti giuridici del decentramento delle funzioni amministrative<sup>5</sup>.

Le scelte costituenti avevano, infatti, previsto e incoraggiato un graduale passaggio di quote di funzioni dal centro alla periferia, muovendo dal presupposto della natura originariamente accentrata del sistema<sup>6</sup>; la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha rovesciato il presupposto, collocando il punto di partenza di questo movimento negli enti locali.

Il differente quadro di riferimento impone una valutazione adeguata delle soluzioni legislative che, nel 1997, hanno utilizzato tutti gli spazi costituzionalmente consentiti per valorizzare l'autonomia amministrativa degli enti territoriali, e la cui più

---

<sup>3</sup> V., sul punto, l'intervento di M. SCUDIERO, sul tema *Il processo riformatore della XIII legislatura*, in G. BERTI - G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale (atti del Convegno - Roma, 9 gennaio 2001)*, Milano, 2001, p. 51 ss. L'A., pur segnalando (ed auspicando) l'effetto di stabilizzazione delle riforme amministrative, già introdotte sul piano legislativo, che sarebbe derivato dall'approvazione del testo di revisione costituzionale all'attenzione delle Camere (divenuto, poi, la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), non condivide del tutto le censure di incostituzionalità sollevate da molta parte della dottrina nei confronti della l. n. 59 del 1997 e dei relativi decreti delegati.

<sup>4</sup> Elemento, questo, le cui implicazioni sono sottolineate con chiarezza già da F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esploso»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 ss., spec. p. 1184 ss.

<sup>5</sup> Su questi temi, di recente, A. RUGGERI, *Teoria e prassi dell'autonomia locale (notazioni di ordine generale ed introduttivo)*, in G. CORSO - V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Milano, 2006, p. 318 ss.; V. LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, *ivi*, p. 178 ss.; M. CARLI, *Le funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in L. VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, 2005, p. 325 ss.

<sup>6</sup> G. BERTI, sub *Art. 5*, in *Principi fondamentali*, Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 277 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *Id.*, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 67 ss.

volte denunciata «incostituzionalità» si manifestava solo a seguito di letture asistematiche<sup>7</sup>.

Le cd. «leggi Bassanini» hanno fatto leva sulla dimensione dell'interesse, dichiarandone in principio la natura esclusivamente locale, ad eccezione di tutti quei casi in cui il legislatore, delegato o regionale, avesse ragionevolmente ritenuto di individuarne una diversa dimensione.

L'originario testo dell'art. 118 Cost., nel quadro dei raccordi con i principi fondamentali della Carta e con le sue disposizioni di dettaglio contenute soprattutto nel precedente Titolo V della II Parte, utilizzava come criterio per il riparto proprio la dimensione dell'interesse, affermandone in via di principio l'infrazionabilità, ma facendo salva una diversa valutazione del legislatore statale, il cui peculiare compito in materia era proprio quello di individuare eventuali funzioni amministrative tese alla tutela di interessi esclusivamente locali, al fine di attribuirne la titolarità a Comuni o Province.

Attualmente, invece, il medesimo articolo della novellata Costituzione, coerentemente con l'impianto complessivo della riforma, afferma il principio secondo il quale è attribuita ai Comuni la titolarità di tutte le funzioni amministrative che non siano, dal legislatore statale o regionale, assegnate ad un livello di governo diverso quando ricorre l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario, vincolando il legislatore cui compete la dislocazione delle funzioni al rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>8</sup>.

Come si vede, gli spazi ora definiti in Costituzione per l'articolazione legislativa delle funzioni amministrative, impongono alla legge una direzione opposta a quella originariamente assegnata<sup>9</sup>. Non è più necessario verificare se sussistono le condizioni

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 408 del 1998.

<sup>8</sup> S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 640, rileva che il processo riformatore, avviato con la l. n. 59 del 1997 e chiuso con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha comportato una trasformazione del criterio di riparto delle funzioni, le quali vanno ora «distribuite in ragione della loro *dimensione intrinseca*, non della *dimensione dell'interesse implicato*».

<sup>9</sup> R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 373, segnala l'importanza di tale capovolgimento di prospettiva, ma

per attribuire funzioni agli enti locali; va, al contrario, di volta in volta apprezzata la sussistenza dei presupposti cui la Costituzione sottopone la legittimità di scelte legislative che conferiscono funzioni amministrative ad un livello di governo diverso da quello comunale<sup>10</sup>. Se in passato la legge poteva spingere verso il basso alcune funzioni amministrative, essa oggi è al contrario veicolo della «chiamata in sussidiarietà» delle medesime funzioni<sup>11</sup>.

---

al contempo sottolinea che «l'impatto di una trasformazione di così enorme portata sul piano dei principi subisce una notevolissima attenuazione nella sua operatività concreta», in considerazione della esistenza di un quadro legislativo che già distribuisce capillarmente le funzioni tra i diversi enti e che non risulta travolto dalla entrata in vigore dell'art. 118, co. 1, Cost.

<sup>10</sup> Secondo A. RUGGERI, *Teoria e prassi dell'autonomia locale (notazioni di ordine generale ed introduttivo)*, cit., 318 ss., un atto normativo con cui siano riaccentrate funzioni già conferite ai Comuni «per il fatto di porsi in "controtendenza" nei riguardi del verso tracciato dalla Carta (artt. 5 e 118), richiede di essere congruamente motivato, assoggettandosi comunque ad uno scrutinio stretto di validità». La tesi sembra saldarsi perfettamente con la giurisprudenza costituzionale secondo la quale «allorché sia ravvisabile, ai sensi dell'art. 118, comma 1, un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare questa materia per legge e ciò pure se quelle funzioni amministrative siano riconducibili a materie di legislazione concorrente. Tuttavia i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa (dal livello regionale a quello statale), convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, sia oggetto di un coinvolgimento della Regione interessata» (Corte costituzionale, sentenza n. 214 del 2006, ma v. anche le sentenze nn. 383, 285, 270 e 242 del 2005; n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

<sup>11</sup> In ordine alla «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni amministrative, per la Corte costituzionale, oltre alla rilevazione obiettiva delle esigenze di carattere unitario che ne giustificano l'accentramento (sentenza n. 270 del 2005), è necessario che la legislazione statale «detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine» (sentenza n. 6 del 2004); inoltre, «essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate agli organi centrali». Infatti, nella perdurante assenza di ogni innovazione nei procedimenti legislativi statali diretta ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni, la legislazione statale che preveda e disciplini il conferimento delle funzioni amministrative a livello centrale nelle materie affidate alla potestà legislativa regionale «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di

Non si tratta, dunque, di una mera inversione dei fattori che, in quanto tale, sarebbe priva di effetti. Si manifesta, al contrario, uno scenario completamente nuovo, in cui molti degli istituti che si sono affermati nell'attuazione data, nel tempo, al precedente assetto costituzionale, dovrebbero cedere il passo a nuovi meccanismi, idonei ad attuare in modo fedele la vigente disciplina costituzionale.

Appare, così, utile tentare di comprendere se vi è ancora spazio per strumenti, quali la delegazione amministrativa (in tutte le sue varianti) e con tutte le sue implicazioni<sup>12</sup> o anche la funzione di indirizzo e coordinamento<sup>13</sup>, che in apparenza potrebbero sembrare addirittura in contrasto con il vigente modello costituzionale di riparto delle funzioni<sup>14</sup>. Al contempo ci si può interro-

---

una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003). «Ciò tanto più in riferimento ad una legislazione ... che spesso si riferisce alla dimensione "nazionale" (unilateralmente definita) di fenomeni ..., da cui sembra che spesso si vogliano escludere le Regioni, malgrado l'esplicito riferimento alla stessa dimensione "nazionale" che è contenuto nella denominazione della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 383 del 2005).

<sup>12</sup> Su cui v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII ed., Padova, 2000, p. 229 ss. e p. 379 ss.; M. SCUDIERO, *Prospettive della nuova amministrazione locale nelle leggi di delega e subdelega della Regione Campania* (1983), in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. I. *Amministrazione e organizzazione*, Milano, 1987, p. 623 ss.

<sup>13</sup> AA.VV., *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978, *passim*; F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, 1992, *passim*; P. CARETTI, *Funzione di indirizzo e coordinamento e poteri sostitutivi*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1323 ss. (ed ora anche in ID., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, p. 155 ss.); A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 123 ss.

<sup>14</sup> Tuttavia, sull'ammissibilità di una funzione statale di indirizzo e coordinamento, o meglio di poteri statali di ordine amministrativo (che si traducono nell'adozione di atti di indirizzo), in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, co. 3, Cost.) e di tutela del risparmio e dei mercati finanziari (art. 117, co. 2, lett. e, Cost.) v. Corte costituzionale, sentenza n. 376 del 2003. Analogamente, con riferimento alle potestà amministrative collegate alle competenze esclusive statali di cui all'art. 117, co. 2 lett. r), v. Corte costituzionale, sentenza n. 17 del 2004 (punto 9.1 del considerato in diritto).

gare su quali eventuali diverse scelte possano attualmente garantire le esigenze di unitarietà, non di rado ravvisabili nell'esercizio di funzioni amministrative di competenza comunale o provinciale, senza che ciò determini l'accentramento della titolarità della funzione.

L'esame delle leggi regionali di decentramento sarà, dunque, condotta con l'obiettivo di verificare quali modelli e quali soluzioni concrete sono state individuate nell'attuazione del nuovo quadro costituzionale da parte dei legislatori regionali che, come è noto, hanno fino ad ora, in molti casi, complessivamente deluso le aspettative dei fautori dell'ampliamento dell'autonomia legislativa degli enti territoriali.

*2. Compiti del legislatore regionale in materia di decentramento tra «vecchio» e «nuovo» Titolo V della II Parte della Costituzione.* – Le significative differenze che, come si è sottolineato, si registrano tra il modello definito dalle riforme introdotte dalle leggi Bassanini e quello che si è poi affermato all'esito della revisione del Titolo V della II Parte della Costituzione, si riflettono fatalmente sul ruolo assegnato al legislatore regionale in fase di attuazione del decentramento delle funzioni amministrative. In entrambi i casi, invero, il compimento del disegno normativo ha coinvolto la legge regionale. Questa, tuttavia, caricata ormai dalla nuova disciplina costituzionale di nuove competenze, ha assunto nel complesso una posizione ben più significativa rispetto a quella costituzionalmente ricoperta al momento della entrata in vigore delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 e dei conseguenti decreti delegati (tra cui spicca, come noto, il d.lgs. n. 112 del 1998).

L'art. 118 Cost. novellato non individua più, come in passato, ambiti materiali intestandone le relative funzioni amministrative alle Regioni, ma affida alla legge – statale o regionale, in base alle rispettive competenze – il compito di ripartire, tra i livelli di governo, la titolarità delle funzioni medesime.

Non è questa la sede per affrontare la questione, all'esame della dottrina, degli effetti di tale soluzione in relazione all'autonomia costituzionale amministrativa delle Regioni, anche se non si può fare a meno di evidenziare che l'assottigliamento, sotto il profilo quantitativo, delle funzioni amministrative di competenza

regionale è, almeno in apparenza, un dato intrinseco nella stessa logica ispiratrice della riforma costituzionale. Appare evidente che la spinta verso il basso della titolarità di tutte le pubbliche funzioni che la revisione del Titolo V ha voluto realizzare, se da un lato ha prodotto l'accrescimento delle competenze legislative regionali, ha al contempo prefigurato un percorso, da compiere in sede di attuazione legislativa, che dovrebbe sfociare nell'arricchimento dello strumentario amministrativo degli enti locali minori, privi di potestà legislativa ma storicamente dotati di autonomia amministrativa.

La stessa autonomia amministrativa degli enti territoriali e locali in Costituzione è solo affermata e garantita, ma non anche definita nei suoi contenuti. Invero, una diversa soluzione mal si sarebbe conciliata con la centralità assunta, nell'assetto costituzionale dell'ordinamento delle autonomie territoriali, dal principio di sussidiarietà, che – è noto – «implica l'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo il più possibile prossimo alle comunità amministrate»<sup>15</sup> e che è stato utilizzato dal legislatore costituzionale di riforma come cardine dell'articolazione delle competenze amministrative e del riparto delle relative funzioni<sup>16</sup>.

L'elasticità del sistema, determinata dall'affermazione costituzionale di questo principio – di ambivalente natura, in relazione alle regole che se ne possono trarre in sede di dislocazione

---

<sup>15</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 31 del 2006, punto 4.2 del considerato in diritto.

<sup>16</sup> La Corte costituzionale, con la sentenza n. 303 del 2003, ha precisato che «dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile ... la peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie».

delle competenze –, ha scaricato sulla legge il momento della definizione in concreto degli ambiti di autonomia amministrativa degli enti territoriali e, dunque, il complessivo riparto di funzioni amministrative<sup>17</sup>.

Anche la legge n. 59, con le modifiche ad essa apportate dalla legge n. 127 del 1997, ritagliava, per la fase attuativa della riforma amministrativa, un importante ruolo per la legge regionale. In particolare si segnalano all'attenzione gli articoli 2 e 4 della stessa.

Il primo precisava che, nelle materie di competenza regionale, la disciplina delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni e quella riguardante l'organizzazione e lo svolgimento di funzioni e compiti medesimi, avrebbero dovuto essere determinate dal legislatore regionale (art. 2).

L'art. 4, poi, affidava al legislatore regionale la concreta attuazione del disegno riformatore, stabilendo che, nelle materie di competenza legislativa regionale, la legge della Regione avrebbe dovuto conferire agli enti locali tutte le funzioni per le quali non fosse ravvisabile la necessità di un esercizio unitario a livello regionale.

A ciò si aggiungeva l'ulteriore previsione, contenuta nell'ultimo comma del medesimo articolo 4, che investiva le Regioni della competenza ad adottare, entro uno specifico termine, le leggi di attuazione dei decreti legislativi con cui il Governo avrebbe esercitato la delega per la disciplina del riordino della titolarità delle funzioni amministrative. Tale normazione territoriale avrebbe dovuto puntualmente individuare le funzioni trasferite o delegate agli enti locali, nonché quelle mantenute in capo alla Regione stessa.

Insomma, il legislatore regionale veniva investito direttamente del compito di individuare le funzioni di interesse esclusi-

---

<sup>17</sup> È stato posto in evidenza dalla dottrina che l'autonomia costituzionale degli enti locali, dal punto di vista degli aspetti che si stanno considerando nel testo, non trova, nel nuovo Titolo V, una disciplina particolarmente innovativa rispetto a quella in passato contenuta nell'abrogato art. 128 Cost., laddove anche in quest'ultimo all'affermazione costituzionale dell'autonomia non seguiva una specifica indicazione dei suoi contenuti, bensì era affidato ad una legge generale il compito di specificarne gli ambiti. Da ultimo, da una prospettiva in parte diversa, A. RUGGERI, *Teoria e prassi dell'autonomia locale (notazioni di ordine generale ed introduttivo)*, cit., p. 336.

vamente locale, per dislocarle, benché tale soluzione non fosse affatto imposta dagli allora vigenti articoli 117 e 118 Cost.<sup>18</sup>. Inoltre, il potere di attuare i decreti delegati che il Governo avrebbe adottato era molto ampio, rientrando nella discrezionalità della legge regionale la definizione dei concreti assetti del riparto delle competenze amministrative nel territorio della Regione. Tuttavia, laddove la disciplina regionale non fosse stata adottata nel termine assegnato dalla stessa legge n. 59, il Governo avrebbe dovuto, con decreto delegato, sostituirsi alla Regione inadempiente, introducendo una disciplina attuativa, cedevole, applicabile nel territorio regionale.

La costruzione di un complesso meccanismo normativo, la cui realizzazione avrebbe dovuto compiersi attraverso procedimenti chiaramente ispirati al principio cooperativo, e dunque con il coinvolgimento – nelle forme specificamente indicate dalle leggi nn. 59 e 127 – di tutti i soggetti di autonomia interessati dall'imponente processo di riforma, tendeva alla forte valorizzazione dell'autonomia legislativa delle Regioni, attribuendo alla legge regionale un ruolo di sicuro rilievo.

Occasione non sfruttata da tutte le Regioni, atteso che per molte di queste si è successivamente resa necessaria l'adozione dei decreti governativi delegati di esercizio del potere sostitutivo del Governo<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> L'art. 118, co. 4, infatti, consentiva al legislatore statale di individuare le funzioni di interesse esclusivamente locale e di conferirle agli enti locali, indipendentemente dal catalogo materiale delle competenze legislative fissato nell'art. 117 Cost.; sicché anche negli ambiti di competenza concorrente, il conferimento ai Comuni, ovvero alle Province, delle funzioni amministrative, connotate per una dimensione dell'interesse di carattere esclusivamente locale, avrebbe potuto essere direttamente compiuto dalla legge dello Stato.

<sup>19</sup> Si segnalano all'attenzione diversi interventi sostitutivi in specifici settori materiali. Tra questi spicca il d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96, che ha dettato disposizioni attuative del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (recante «conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59») in sostituzione delle Regioni Piemonte, Lombardia, Marche, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Calabria e Veneto (v., tuttavia, la sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2001, con cui è stata accertato il contrasto del d.lgs. n. 96/99 con l'art. 76 Cost., per non essere stato correttamente seguito il procedimento prescritto dalla legge di delega nell'adozione del decreto delegato sostitutivo, ed è stata, per questo, dichiarata l'incostituzionalità della disciplina adottata dal Governo, con effetti limitati alla sola ricorrente Regione Veneto).

Non stupisce, in verità, il fatto che diverse assemblee legislative regionali si siano trovate in affanno e non siano riuscite a rispettare i tempi previsti dall'art. 4 della l. n. 59, determinando in tal modo le condizioni per l'esercizio del potere governativo di sostituzione normativa. Le note vischiosità del processo legislativo che si svolge in sede decentrata si accompagnano, nel caso in esame, alla complessità della materia, la cui disciplina non avrebbe potuto essere concepita se non dopo un'attività di ricognizione delle funzioni. Sorprende, invece, il fatto che alcune delle Regioni, già allora inadempienti, abbiano poi mantenuto un atteggiamento inerte, non essendosi ancora attrezzate di una specifica disciplina in materia, e lasciando così vigente, nel loro territorio, il riparto delle funzioni amministrative determinato in via sostitutiva dal Governo con il d.lgs. n. 96 del 1999.

Va detto che il ritardo accumulato da queste ultime Regioni si è trasformato in un vantaggio a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione. Il salto di una tappa del complesso percorso della riforma amministrativa, non impedisce alle Regioni medesime di adottare una disciplina organica del decentramento amministrativo infraregionale, la quale si ponga adesso lo scopo di dare attuazione al nuovo modello costituzionale, piuttosto che al d.lgs. n. 112 del 1998.

Sotto questo aspetto va considerato che l'ampliamento delle competenze legislative regionali ha eliminato vincoli che in passato avrebbero dovuto essere osservati nell'esercizio di una potestà legislativa allora fondata, in gran parte, sull'art. 117, co. 2, del testo originario della Costituzione, e che ora trova, come titolo abilitante, le più ampie competenze legislative regionali definite dal nuovo Titolo V della Costituzione.

In teoria, nell'attuale assetto delle competenze legislative, la legge regionale potrebbe riconsiderare l'articolazione della titolarità delle funzioni amministrative in uno spettro di materie più ampio di quello disciplinato dal d.lgs. n. 112 del 1998<sup>20</sup>. Inoltre, non potrebbe – in tesi – essere addirittura esclusa la possibilità, per la medesima legge regionale, di attribuire ad un livello regio-

---

<sup>20</sup> In più occasioni la Corte costituzionale ha escluso che «l'allocatione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente» rientri tra le competenze statali (cfr., in particolare, sentenze n. 50 e n. 384 del 2005).

nale o locale funzioni per ora assegnate all'amministrazione statale<sup>21</sup>: ovviamente, ciò sarebbe possibile solo se l'attuale titolarità della funzione trovasse fondamento in una legge anteriore al nuovo Titolo V<sup>22</sup> e se le funzioni medesime non afferissero ad ambiti materiali riservati dall'art. 117, co. 2 Cost., alla competenza esclusiva dello Stato<sup>23</sup>.

Il minore spessore dei vincoli derivanti dai contenuti della legislazione statale anteriore alla entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 si traduce in un più ampio margine di discrezionalità delle scelte che nei singoli settori materiali la legge regionale può compiere, anche se – come ormai è a tutti noto – la ricostruzione giurisprudenziale degli ambiti materiali e degli spazi entro cui può muoversi il legislatore statale non ha confermato le iniziali letture che individuavano, nel nuovo riparto costituzionale di competenze tra legislatori, confini di gran lunga più ampi per l'autonomia legislativa regionale e ben più esigui per la legge statale.

La disposizione in senso «trasversale» di gran parte delle competenze esclusive statali, la difficoltà di delimitare con certezza i limiti entro cui può configurarsi un principio fondamentale nelle materie di potestà concorrente, la scarsa portata della clausola residuale di cui al co. 4 dell'art. 117 Cost., il frequente intreccio di interessi ascrivibili a materie diverse, sono tutti fattori che, insieme considerati, hanno determinato la formazione di orientamenti giurisprudenziali da cui emerge un'attenuazione della sia pur molto significativa revisione del riparto costituzionale della competenza legislativa. Ciò vuol dire che l'ipotesi che prima si avanzava sul piano meramente ipotetico, troverebbe non poche difficoltà a concretizzarsi. Detto questo, resta fermo il dato

---

<sup>21</sup> Sembra, d'altra parte, questa una delle implicazioni della sentenza n. 90 del 2006 della Corte costituzionale.

<sup>22</sup> Diversamente, nell'ipotesi in cui la configurazione della titolarità della funzione derivasse da una legge successiva all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, si potrebbe – forse – eccepire la illegittimità della legge regionale «di reazione», su cui v. Corte costituzionale, sentenze n. 198 e n. 199 del 2004, annotate, tra gli altri, da R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1374 ss.

<sup>23</sup> In tal caso, infatti, la legge regionale sarebbe priva della competenza a disciplinare l'allocazione delle funzioni in virtù del combinato disposto degli artt. 117, co. 2, e 118, co. 2, Cost.

Su questi aspetti v. Corte costituzionale, sentenze n. 246 del 2006 e n. 270 del 2005 (punto 11 del considerato in diritto).

che – almeno in teoria – l’appropriazione, da parte delle Regioni, di funzioni già attribuite all’amministrazione statale sarebbe possibile (il che non vuol dire auspicabile)<sup>24</sup>.

La legge regionale, insomma, potrebbe assumere il ruolo di vero e proprio volano del decentramento delle funzioni, configurando negli ambiti materiali di sua competenza assetti coerenti con le peculiarità dei contesti territoriali, organizzativi e culturali. Tutto ciò sarebbe possibile solo se le assemblee legislative regionali fossero davvero consapevoli del potente strumento di riforma di cui dispongono e riuscissero a coltivare delle robuste linee di vero e proprio indirizzo politico per la realizzazione di tale processo.

Si possono, nondimeno, rilevare i principali vincoli che si impongono alla legge regionale di conferimento delle funzioni. In primo luogo, per ciò che concerne la competenza materiale, la legge regionale non potrebbe porsi in contrasto con le leggi statali che, in attuazione del principio di sussidiarietà ed in ossequio al principio di legalità, determinano, anche nelle materie di sicura competenza regionale, l’avocazione, da parte dello Stato, di specifiche funzioni amministrative e di quelle legislative ad esse corrispondenti<sup>25</sup>. Il legislatore regionale, inoltre, nel tessere la

---

<sup>24</sup> Sembra così condivisibile l’osservazione di F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, cit., p. 1186, nota 43, e 1187, per il quale l’organizzazione del «Governo centrale, la sua articolazione e la ripartizione delle competenze fra i diversi ministeri e i diversi strumenti di raccordo» vanno ripensati in ragione del «profondo mutamento di ruolo che interessa lo Stato in seguito all’entrata in vigore della riforma costituzionale».

<sup>25</sup> Come sembra aver sancito la già citata decisione della Corte costituzionale n. 303 del 2003, annotata, tra gli altri, per gli aspetti che si segnalano nel testo, da A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, cit.

Su questi temi, già prima della citata sentenza della Corte costituzionale, v. O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Pisa, 2003, p. 173 ss., che evidenzia la naturale portata espansiva del principio di sussidiarietà, non confinabile al solo esercizio delle funzioni amministrative.

Tra le posizioni critiche rispetto alla soluzione accolta dalla Corte cfr. L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, intervento al Convegno annuale dell’Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo sul tema *Condizioni e limiti alla funzione legislativa nella disciplina della pubblica amministrazione*, paper, in internet al sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), link: *Documentazione, Studi*.

trama delle funzioni infraregionali, sarebbe tenuto al rispetto delle regole che definiscono il modello delle relazioni interistituzionali accolto dal vigente ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali, la cui lettura deve essere necessariamente conformata ai principi fondamentali della Costituzione.

In particolare, il principio di leale cooperazione<sup>26</sup> dovrebbe essere la stella polare del legislatore regionale, non solo rispetto alle scelte da operare in ordine alle modalità di esercizio delle funzioni amministrative da parte dei livelli di governo più ampi, ma anche – e forse soprattutto – in fase di elaborazione di queste discipline<sup>27</sup>. Sarebbe, invero, auspicabile un serio coinvolgimento

---

<sup>26</sup> Principio che, come di recente sottolineato da M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, cit., p. 584, è «affiorato dalle pieghe della Costituzione materiale e ora assunto a principio costituzionale dichiarato».

Per la ricostruzione del percorso giurisprudenziale di affermazione del principio v. A. GRATTERI, *I doveri di leale collaborazione*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa sul tema *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Acqui Terme - Alessandria 9-10 giugno 2006, *passim*, in corso di stampa nel volume che raccoglierà gli atti del convegno, ma già ora reperibile in internet, al sito [www.gruppodipisa2006.it](http://www.gruppodipisa2006.it); Id., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, p. 416 ss.

<sup>27</sup> Significativi, al riguardo, sono le prescrizioni contenute nella l. n. 59 del 1997, art. 3 co. 1 lett. c), art. 4 co. 1 e co. 3 lett. d).

La Corte costituzionale con la sentenza n. 31 del 2006 cit., ha ribadito che «il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (in termini analoghi v. anche la già citata sentenza n. 383 del 2005).

Orbene, poiché il principio investe l'articolazione dei rapporti tra tutti i soggetti di autonomia, e dunque anche quelli tra Regione ed enti locali, si può ritenere, seguendo il filo della Corte costituzionale, che anche in ambito regionale le sedi di concertazione dovrebbero essere quelle più qualificate per l'elaborazione delle regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione.

Su questi aspetti v. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 989 ss.; G.

delle autonomie territoriali e funzionali nella configurazione dell'assetto da dare al riparto delle funzioni, nella quantificazione delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni da decentrare, oltre che nella definizione delle modalità per il trasferimento.

Dal punto di vista degli strumenti, poi, la legge regionale è chiamata a distribuire le funzioni in un modo diverso da quello che ha caratterizzato il processo di decentramento infraregionale precedente la riforma del Titolo V della Costituzione. Non v'è più alcun riferimento nella Costituzione, ad esempio, alle deleghe che, previste espressamente dal precedente testo dell'art. 118 Cost. con riferimento al decentramento di funzioni (dallo Stato alla Regione), lasciavano la titolarità della funzione all'ente delegante e attribuivano i compiti di esercizio della medesima agli enti territoriali, sottoponendoli al potere di direttiva del delegante. L'istituto della delegazione amministrativa, invero, intanto trovava specifica residenza nei meccanismi legislativi di conferimento configurati dalla Costituzione, in quanto la direzione del processo devolutivo era, come si è detto, quella che partendo dall'organizzazione centrale giungeva agli enti locali, fino all'ultimo di questi – dal punto di vista del percorso –, ossia il Comune.

L'attuale formulazione dell'art. 118 Cost. ha capovolto la direzione del processo ed ha, in via di principio, individuato nel Comune l'ente titolare delle funzioni, ammettendo tuttavia che questo ne possa essere spogliato per la necessità di assicurarne l'esercizio unitario.

Va subito evidenziato che non solo il primo comma dell'art. 118 Cost. espressamente si riferisce alla titolarità delle funzioni; anche il comma successivo, che regola il conferimento legislativo delle funzioni medesime agli enti infraregionali, in modo inequivoco prevede che «i comuni, le province e le città metropolitane sono *titolari* di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale»<sup>28</sup>.

---

FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie*, in questo volume.

<sup>28</sup> P. CARETTI, *Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali* (settembre 2002), in Id., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, cit., p. 152, rileva che fuoriescono dal quadro della disciplina accolta nel testo riformato del Titolo V della II Parte della Costituzione «gli strumenti ordinari di esercizio delle funzioni a livello regionale, ossia l'utilizzazione degli uffici e la delega di funzioni». Si

Rispetto a questo quadro, non sembra azzardato ritenere che apparirebbe di certo incoerente sottrarre una funzione all'ente che dalla Costituzione è espressamente indicato come quello cui, in linea di principio, va riconosciuta la titolarità di tutte le funzioni, per poi delegarne l'esercizio al medesimo ente.

Sarebbe davvero difficile scovare la *ratio* di una simile scelta del legislatore regionale. Né allo scopo potrebbe tornare utile l'esigenza di assicurare – attraverso le prerogative di indirizzo proprie dell'ente delegante titolare della funzione – l'omogeneità dell'esercizio della funzione da parte dei molteplici enti subregionali a tanto delegati.

Lo stesso obiettivo di uniformità, costituzionalmente rilevante, potrebbe essere perseguito in modi diversi, di certo più coerenti con le esigenze di sistema.

Tra questi spicca senz'altro l'esercizio di poteri normativi, anche regolamentari<sup>29</sup>, atteso che i regolamenti, come è noto, rappresentano idonei parametri della legittimità dei successivi atti amministrativi<sup>30</sup>.

---

tratterà, secondo l'A., «di comprendere il modo in cui si legano in concreto l'esercizio delle funzioni conferite al sistema degli enti locali e alla potestà di governo della Regione: quali siano cioè i diversi strumenti attraverso i quali, al di là della disciplina legislativa della materia, sia assicurata una complessiva coerenza al sistema dell'amministrazione regionale».

<sup>29</sup> Vale la pena ricordare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 307 del 2003, ha ritenuto, nelle materie diverse da quelle individuabili ai sensi dell'art. 117 co. 4 Cost., che «la totale libertà attribuita alla Giunta nel dettare tale disciplina, senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge, viola il principio di legalità sostanziale, oltre che consentire l'emanazione di discipline regionali eccedenti l'ambito dei poteri della Regione o contrastanti con i principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale: e determina pertanto l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata».

<sup>30</sup> Non sembra contrastare con quanto si sostiene nel testo la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 246 del 2006 che, al punto 7.1 del considerato in diritto, argomenta le ragioni della illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117 comma 6 Cost., di una legge regionale che aveva previsto, con riferimento alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali, una potestà regolamentare regionale *cedevole*. Nel caso sottoposto al vaglio del giudice delle leggi, infatti, l'oggetto della contestata potestà regolamentare regionale coincideva con l'autonomia regolamentare dei Comuni individuata e garantita dall'art. 117, co. 6 (e forse anche dall'art. 114), Cost. Altro sarebbe il caso di cui si discute nel testo, riguardante l'ipotesi di una potestà regolamentare regionale avente ad oggetto i profili sostanziali della disciplina della materia regionale. Quest'ultima, invero, se configu-

A ciò si aggiunga che, come si potrà meglio considerare nello sviluppo del lavoro, il conferimento potrebbe essere ipotizzato in modo articolato, attraverso una segmentazione della funzione. Sarebbe, infatti, possibile scorporarne gli aspetti inerenti l'elaborazione delle scelte di indirizzo politico amministrativo – le quali sono proprio quelle in grado di esprimere le esigenze di uniformità che eventualmente assistono la medesima funzione –, per attribuirne la titolarità alla Regione e lasciando, così, agli enti locali la restante parte della funzione, priva di questo segmento. L'azione amministrativa degli enti locali potrebbe essere in qualche modo costretta, dalla legge di conferimento, al rispetto degli atti amministrativi regionali che esprimono le linee di indirizzo<sup>31</sup>. Tale soluzione sarebbe senz'altro praticabile se la disciplina di conferimento configurasse strumenti di raccordo tra gli enti territoriali e locali in attuazione del principio di leale collaborazione che è presidio dell'autonomia costituzionale amministrativa degli enti territoriali e locali ed impone la previsione di meccanismi di coinvolgimento, nella fase decisionale, dei soggetti di autonomia cui è sottratta la titolarità della funzione (o anche di una sua parte).

Insomma, si intravedono, come meglio si dirà in prosieguo, i presupposti per affermare e consolidare meccanismi che sarebbero ascrivibili alla funzione di indirizzo e coordinamento, anche se di questa ne andrebbero ripensate e configurate le modalità di esercizio alla luce del nuovo quadro costituzionale<sup>32</sup>.

L'esame degli strumenti a disposizione delle competenze legislative regionali in materia potrà essere compiutamente svolto solo dopo aver tentato la ricostruzione dei più significativi aspetti

---

rata in questo modo, non si sovrapporrebbe agli ambiti costituzionalmente assegnati all'autonomia regolamentare degli enti locali.

<sup>31</sup> In tal senso sembra orientarsi la decisione della Corte costituzionale n. 246/2006 cit. nella parte in cui laddove esamina il riparto, compiuto dalla l.r. Emilia Romagna n. 26 del 2004, tra funzioni regionali e funzioni locali.

<sup>32</sup> Va poi precisato che – come si potrà meglio chiarire *infra*, par. 5 – la questione della configurabilità di una funzione di indirizzo e coordinamento regionale nei confronti degli enti locali è controversa. Le voci in parte discordanti della dottrina non hanno ancora registrato un definitivo intervento chiarificatore del giudice delle leggi, come è invece accaduto per altri temi controversi emergenti dalla interpretazione del novellato ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali.

del modo in cui fino ad ora è stato attuato, dalle leggi regionali, il decentramento amministrativo in favore degli enti locali.

3. *Attuazione del decentramento nelle leggi regionali.* – Si impone, a questo punto, la necessità di chiarire che il materiale legislativo del periodo preso in esame (dal 1998 al 2006) include numerosi interventi normativi settoriali che hanno introdotto una nuova disciplina regionale delle materie da essi considerate ed hanno, al contempo, riorganizzato la distribuzione infraregionale delle relative funzioni. Tuttavia, eccede i confini della presente indagine il puntuale esame degli assetti concreti delle funzioni nei singoli settori materiali<sup>33</sup>, sicché si prenderanno in considerazione solo gli aspetti utili alla ricostruzione che si va compiendo.

Occorre, inoltre, precisare che si manifestano alcune disomogeneità all'interno del campione preso in esame, in ragione dei diversi tempi dell'attuazione legislativa regionale. Si registrano, infatti, casi in cui le leggi regionali hanno dato attuazione al d.lgs. n. 112 del 1998 prima della riforma costituzionale del 2001; casi in cui l'attuazione è successiva alla entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001; casi in cui l'iniziale intervento attuativo del d.lgs. n. 112 del 1998 è stato poi adeguato con modifiche introdotte dopo la entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale.

Seguendo questa partizione interna, si può verificare se e fino a che punto si registrano evoluzioni nella legislazione regionale; a tal fine risulta utile scomporre il periodo considerato in due fasi, la cui linea di demarcazione coincide, ovviamente, con il momento della entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001.

Nella prima fase, si segnalano numerosi interventi legislativi regionali dichiaratamente attuativi del d.lgs. n. 112 del 1998, anche se la tecnica dell'intervento non è omogenea. In alcuni casi, infatti, si riscontrano leggi regionali che disciplinano il conferimento delle funzioni in specifici ambiti materiali considerati dal

---

<sup>33</sup> Su alcuni dei profili settoriali cfr. M. PLUTINO, *La legislazione regionale di conferimento delle funzioni. Studio di un caso: la grande distribuzione commerciale*, in questo volume, *passim*.

d.lgs. n. 112 del 1998<sup>34</sup>; in altri, invece, la legge regionale considera l'ampio spettro delle materie su cui il decreto n. 112 è inter-

---

<sup>34</sup> Alcune leggi regionali, invero, pur richiamando espressamente il d.lgs. n. 112 del 1998, si caratterizzano per la specificità settoriale dell'intervento.

In materia di igiene e sanità pubblica si segnalano le ll.rr.: Toscana n. 16 del 25 febbraio 2000; Puglia n. 21 del 30 novembre 2000. In materia di servizi sociali e di organizzazione sanitaria, le ll.rr. della Liguria n. 30 del 9 settembre 1998, n. 5 del 10 febbraio 1999, n. 7 del 2 aprile 2001 e n. 15 del 13 giugno 2001. In materia di servizi culturali, sociali ed economici, le ll.rr. Trentino Alto Adige n. 10 del 23 ottobre 1998; Molise n. 1 del 7 gennaio 2000; Toscana n. 72 del 31 agosto 2000. In materia di istruzione e formazione professionale, le ll.rr. Emilia Romagna n. 10 del 25 maggio 1999 e n. 26 del 8 agosto 2001. In materia di beni culturali, l.r. Abruzzo n. 61 del 9 agosto 1998. In materia di trasporto, le ll.rr. Emilia Romagna n. 13 del 23 aprile 1998; Basilicata n. 22 del 27 luglio 1998; Toscana n. 42 del 31 luglio 1998 e n. 72 del 31 dicembre 1999; Umbria n. 34 del 14 ottobre 1998 e n. 37 del 18 novembre 1998; Lombardia n. 22 del 29 ottobre 1998; Veneto n. 25 del 30 ottobre 1998; Marche n. 45 del 24 dicembre 1998; Puglia n. 8 del 11 febbraio 1999; Piemonte n. 1 del 4 gennaio 2000. Nelle materie opere pubbliche e viabilità, le ll.rr. Puglia n. 20 del 30 novembre 2000; Campania n. 18 del 6 dicembre 2000 (art. 54); Lombardia n. 9 del 4 maggio 2001; Puglia n. 13 del 11 maggio 2001; Veneto n. 30 del 29 ottobre 2001. In materia di governo del territorio ll.rr. Basilicata n. 23 del 11 agosto 1999; Lazio n. 38 del 22 dicembre 1999; Umbria n. 27 del 24 marzo 2000; Puglia n. 20 del 20 luglio 2001. In materia di edilizia e urbanistica, le ll.rr.: Toscana n. 77 del 3 novembre 1998 e n. 52 del 14 ottobre 1999; Lazio n. 12 del 6 agosto 1999; Puglia n. 25 del 15 dicembre 2000. In materia di cave e torbiere, la l.r. Toscana n. 78 del 3 novembre 1998. In materia di tutela dell'ambiente le ll.rr. Marche n. 12 del 25 maggio 1999; Toscana n. 54 del 6 aprile 2000; Puglia n. 17 del 30 novembre 2000. Nelle materie difesa del suolo ed energia, le ll.rr. Marche n. 13 del 25 maggio 1999; Liguria n. 18 del 21 giugno 1999, n. 6 del 2 febbraio 2000 e n. 45 del 18 dicembre 2000; Toscana n. 51 del 11 agosto 1999; Veneto n. 25 del 27 dicembre 2000. In materia di attività a rischio di incidenti rilevanti la l.r. Toscana n. 30 del 20 marzo 2000. In materia di gestione dei rifiuti, la l.r. Veneto n. 3 del 21 gennaio 2000. In materia di valutazione di impatto ambientale, le ll.rr. Toscana n. 79 del 3 dicembre 1998; Piemonte n. 40 del 14 dicembre 1998; Liguria n. 38 del 30 dicembre 1998; Veneto n. 10 del 26 marzo 1999; Emilia Romagna n. 9 del 18 maggio 1999; Lombardia n. 20 del 3 settembre 1999; Umbria n. 22 del 20 marzo 2000; Puglia n. 11 del 12 aprile 2001. In materia di inquinamento acustico, le ll.rr. Toscana n. 89 del 1 dicembre 1998; Piemonte n. 52 del 20 ottobre 2000; Lombardia n. 13 del 10 agosto 2001. In materia di tutela delle acque, la l.r. Piemonte n. 61 del 29 dicembre 2000. In materia di difesa del suolo, le ll.rr. Lazio n. 53 del 11 dicembre 1998; Toscana n. 91 del 11 dicembre 1998; Lombardia n. 11 del 28 febbraio 2000. In materia di demanio marittimo, porti e difesa della costa, le ll.rr. Liguria n. 13 del 28 aprile 1999; Puglia n. 25 del 4 agosto 1999; Veneto n. 9 del 6 aprile 2001. In materia di foreste, le ll.rr. Toscana n. 39 del 21 marzo 2000; Puglia n. 18 del 30 novembre 2000. In materia di attività produttive, le ll.rr. Toscana n. 28 del 17 maggio 1999 e n. 35 del 20 marzo 2000; Liguria n. 19 del 2 luglio 1999, n. 8 del 9 febbraio 2000, n. 3 del 12 febbraio 2001 e n. 27 del 6 agosto 2001; Piemonte n. 28 del 12 novembre 1999 e n. 15 del 28 febbraio 2000; Lazio n. 33 del 18 no-

venuto<sup>35</sup>. Si riscontra, poi, una tipologia intermedia, costituita da leggi regionali che accorpano, quasi per settori organici, gli ambiti materiali disciplinati dal d.lgs. n. 112<sup>36</sup>.

L'originario modello costituzionale dell'ordinamento delle autonomie territoriali si riflette sulle scelte compiute in fase di at-

---

vembre 1999; Molise n. 27 del 14 aprile 2000. In materia di fiere e mercati, le ll.rr. Lombardia n. 6 del 29 gennaio 1999 e Veneto n. 53 del 16 dicembre 1999. In materia di turismo, la l.r. Toscana n. 42 del 23 marzo 2000. In materia di protezione civile, le ll.rr. Sicilia n. 14 del 31 agosto 1998; Molise n. 10 del 17 febbraio 2000; Liguria n. 9 del 17 febbraio 2000; Campania n. 10 del 11 agosto 2001 (art. 63). In materia di determinazione e riscossione delle tasse regionali, le ll.rr. Lombardia n. 34 del 10 dicembre 1998; Molise n. 27 del 14 aprile 2000.

<sup>35</sup> Tra queste si segnalano le ll.rr. Umbria n. 34 del 14 ottobre 1998 e n. 3 del 2 marzo 1999; Piemonte n. 34 del 20 novembre 1998, n. 44 del 26 aprile 2000, n. 5 del 15 marzo 2001; Abruzzo n. 72 del 12 agosto 1998, n. 11 del 3 marzo 1999, n. 110 del 30 ottobre 2000 e n. 52 del 28 settembre 2001; Basilicata n. 7 del 8 marzo 1999; Emilia Romagna n. 3 del 21 aprile 1999 e n. 5 del 22 febbraio 2001 (concernente, quest'ultima, il trasferimento di risorse umane a seguito del decentramento delle funzioni); Marche n. 10 del 17 maggio 1999; Lazio n. 14 del 6 agosto 1999; Molise n. 34 del 29 settembre 1999; Lombardia n. 1 del 5 gennaio 2000; Puglia n. 22 del 30 novembre 2000; l.r. Toscana n. 1 del 16 gennaio 2001; Veneto n. 11 del 13 aprile 2001; Friuli Venezia Giulia n. 15 del 15 maggio 2001.

<sup>36</sup> Ne sono un esempio: l.r. Toscana n. 85 del 26 novembre 1998, in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo; l.r. Toscana n. 87 del 1 dicembre 1998, in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio; l.r. Toscana n. 88 del 1 dicembre 1998 in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti; l.r. Toscana n. 40 del 22 marzo 2000, concernente le materie urbanistica, pianificazione territoriale, tutela dell'ambiente, gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti; l.r. Liguria n. 3 del 22 gennaio 1999, in materia di edilizia, opere pubbliche, espropriazione, viabilità, trasporti e aree naturali protette; l.r. Liguria n. 5 del 10 febbraio 1999, nelle materie tutela della salute e servizi sociali; l.r. Liguria n. 9 del 24 marzo 1999, in materia di attività produttive, sviluppo economico, istruzione scolastica, formazione professionale; l.r. Marche n. 10 del 17 maggio 1999 nei settori dello sviluppo economico, attività produttive, territorio, ambiente, infrastrutture, servizi alla persona e alla comunità; l.r. Puglia n. 19 del 30 novembre 2000, in materia di energia e risparmio energetico, miniere e risorse geotermiche; l.r. Puglia n. 21 del 30 novembre 2000, in materia di salute umana e di sanità veterinaria; l.r. Puglia n. 24 del 11 dicembre 2000, in materia di artigianato, industria, fiere, mercati, commercio, turismo, sport, promozione culturale, beni culturali, istruzione scolastica, diritto allo studio e formazione professionale.

tuazione dalle leggi regionali esaminate, condizionandole. Non si registrano, invero, rispetto a quest'ultimo, torsioni significative e l'intervento legislativo regionale è stato complessivamente di certo meno prorompente di quello che veniva annunciato dalle leggi statali di riforma.

La marcata tendenza delle leggi regionali di questo periodo è stata quella di mantenere un'importante quota di funzioni nella titolarità delle Regioni. Inoltre, si registrano il massiccio ricorso alla delega, o anche subdelega, di funzioni amministrative agli enti locali con l'affermazione dei correlativi poteri di direttiva dell'amministrazione regionale; l'uso abbastanza frequente dell'istituto dell'avvalimento degli uffici degli enti locali per lo svolgimento di talune funzioni assegnate alla competenza della Regione<sup>37</sup>; la quasi costante attribuzione di poteri di indirizzo e coordinamento della Regione rispetto alle funzioni trasferite o comunque conferite<sup>38</sup>.

Già questi elementi rappresentano un indicatore forte di quanto condizionante fosse, per le scelte regionali, l'articolazione costituzionale dei modi del conferimento e del decentramento delle funzioni.

A ciò si aggiunga che, a fronte della inevitabile maggiore genericità, sul punto, delle leggi di delega del 1997<sup>39</sup>, il d.lgs. n. 112 del 1998 ha articolato e declinato il decentramento delle funzioni agli enti territoriali e locali attraverso l'uso di tutti gli strumenti che si sono richiamati. Ad esempio, per ciò che concerne la delegazione amministrativa, alle Regioni sono state delegate, e non già trasferite, dal d.lgs. n. 112 alcune delle funzioni in materia di industria (art. 19), energia (art. 30), miniere e risorse geotermiche (art. 34), opere pubbliche (art. 94, co. 1), trasporti (art. 105 co. 4), tutela della salute (art. 114, co. 2), istruzione scolastica

---

<sup>37</sup> Su cui v. Corte costituzionale, sentenza n. 206 del 2001.

<sup>38</sup> Su cui v. la già citata sentenza n. 408 del 1998 della Corte costituzionale.

<sup>39</sup> Si vedano, in particolare, gli artt. 4 e 8 della l. n. 59 del 1997 in cui si parla genericamente di conferimento delle funzioni agli enti territoriali, ma si fa espresso riferimento anche alla delega. Sulla genericità di tale previsione v. Corte costituzionale, sentenza n. 111 del 2001: «con l'espressione generica di "conferimento" di funzioni si intende semplicemente indicare in sintesi, senza confusioni, "tutta la gamma di strumenti costituzionalmente ammessi per il decentramento delle funzioni" secondo la Costituzione» (così anche Corte costituzionale, sentenza n. 408/98 cit.).

(art. 138). Per quanto concerne l'avvalimento degli uffici periferici da parte dell'amministrazione centrale o regionale per l'esercizio di funzioni amministrative di spettanze di queste ultime, nel d.lgs. n. 112 del 1998 ciò è espressamente previsto con riferimento ad alcune funzioni statali in materia di artigianato (art. 13, co. 1, lett. *b*) e di tutela della salute (art. 126). La funzione di indirizzo e coordinamento, poi, ha trovato nell'art. 8 della l. n. 59 del 1997<sup>40</sup> e nell'art. 4 del d.lgs. n. 112 del 1998 una sua specifica disciplina.

Sono questi i presupposti su cui ha operato il legislatore regionale.

Rispetto al proposito di verificare fino a che punto i principi della legge di delega e le disposizioni del d.lgs. n. 112 del 1998 si siano inverati nella legislazione regionale della fase che si sta considerando, sarebbe interessante acquisire elementi di conoscenza in ordine alla effettiva attuazione del disegno complessivo, e dunque misurare fino a che punto nella sfera di competenza dei Comuni, innanzitutto, e poi, man mano, in quella degli enti territoriali maggiori, si sia implementato il carico delle funzioni amministrative. Ciò consentirebbe anche di valutare se le funzioni statali decentrate dalle cd. leggi Bassanini e che hanno conosciuto nuove forme di accentramento, questa volta regionale, si siano, nei fatti, confermate come portatrici di esigenze di uniformità tali da giustificare questa nuova allocazione.

Tuttavia, siffatte informazioni non sembrano disponibili, ed ogni tentativo di questo tipo porterebbe alla luce un dato fuor-

---

<sup>40</sup> Su cui, tuttavia, v. ancora Corte costituzionale, sentenza n. 408 del 1998, che ha dichiarato la illegittimità, per contrasto con l'art. 95 Cost., dell'art. 8 comma 5, lett. *c*), l. 15 marzo 1997 n. 59, nella parte in cui prevede l'abrogazione dell'art. 2 comma 3 lett. *d*) l. 23 agosto 1988 n. 400. Disposizione, quest'ultima, che afferma in generale la competenza del Consiglio dei ministri per l'adozione degli atti statali non legislativi di indirizzo e coordinamento delle funzioni regionali. La Corte, allineandosi alla sua copiosa giurisprudenza pregressa in materia, ribadisce che la competenza del Governo all'adozione degli atti di indirizzo e coordinamento deve essere, per principio di derivazione costituzionale, necessariamente quella collegiale del Consiglio dei Ministri. L'esercizio in via non legislativa della funzione d'indirizzo e coordinamento, infatti, non può identificarsi con una funzione propria dell'amministrazione statale competente per materia, ma è espressione del potere demandato in concreto dalla legge al Governo nazionale di assumere la salvaguardia d'interessi unitari non frazionabili.

viente ed impreciso<sup>41</sup>. Il disegno legislativo statale di riforma richiedeva, infatti, tempi di certo non brevi per la sua attuazione, prefigurando un vero e proprio *processo* di decentramento<sup>42</sup>, ma prima ancora del suo svolgimento è intervenuta la revisione del Titolo V della Costituzione.

La nuova definizione del modello costituzionale ha impresso una diversa rotta al processo legislativo regionale ed ha creato i presupposti per porre nuovamente in discussione le scelte già compiute, così come quelle in procinto di essere adottate.

Dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, ossia nella seconda delle fasi qui enucleate, alcune delle Regioni che non avevano ancora dato attuazione al d.lgs. n. 112 del 1998 lo hanno fatto, così come molte di quelle che si erano già attrezzate degli strumenti attuativi della imponente riforma amministrativa hanno prodotto una normazione di assestamento della disciplina già adottata.

In entrambe le ipotesi, per quanto concerne la tipologia dell'intervento, si riproduce lo schema già segnalato. Ciò vuol dire che si rinvergono leggi regionali che disciplinano l'attribuzione delle funzioni in specifici settori materiali<sup>43</sup>, leggi regionali

---

<sup>41</sup> Diverso è il compito che si sono proposte le indagini compiute durante il processo, tra cui si segnalano i contributi di P. D'AVENA, *Le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Le Regioni*, 1999, p. 597 ss.; G. D'IGNAZIO, *L'attività legislativa regionale dopo il d.lgs. n. 112/98. Struttura delle leggi e delegificazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 999 ss.; G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, *ivi*, p. 1013 ss.; M.P. PERRINO, *L'individuazione dei livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite ai Comuni*, *ivi*, p. 1047 ss.; R. SCARCIGLIA, *L'esercizio del potere sostitutivo regionale*, *ivi*, p. 1061 ss.

<sup>42</sup> In proposito v. Corte costituzionale, sentenza n. 206/01 cit.

<sup>43</sup> In materia di igiene e sanità pubblica si segnalano le ll.rr. Toscana n. 58 del 28 novembre 2001; Emilia Romagna n. 2 del 18 febbraio 2002. In materia di servizi sociali, le ll.rr. Umbria n. 2 del 7 marzo 2002; Campania n. 15 del 26 luglio 2002 (art. 7) e n. 11 del 23 febbraio 2005; Emilia Romagna n. 2 del 12 marzo 2003; Puglia n. 17 del 25 agosto 2003; Piemonte n. 1 del 8 gennaio 2004 e n. 23 del 13 ottobre 2004; Friuli Venezia Giulia n. 5 del 8 marzo 2004; Toscana n. 31 del 30 giugno 2004; Lombardia n. 34 del 14 dicembre 2004 e n. 5 del 24 febbraio 2006; Toscana n. 41 del 24 febbraio 2005; Marche n. 36 del 16 dicembre 2005; Sardegna n. 23 del 23 dicembre 2005; Liguria n. 12 del 24 maggio 2006; Puglia n. 19 del 10 luglio 2006. In materia di servizi culturali, sociali ed economici, le ll.rr. Emilia Romagna n. 12 del 30 giugno 2003; Puglia n. 6 del 29 aprile 2004; Lombardia n. 34 del 14 dicembre 2004. In materia di beni culturali, ll.rr. Umbria n. 24 del 22 dicembre 2003 e n. 13 del 21 luglio 2004; Toscana n. 19 del 31 gennaio 2005; Campania n. 12 del 23 febbraio 2005. In ma-

che si muovono in modo «trasversale» perché si riferiscono a tutti

---

teria di istruzione e formazione professionale, le ll.rr. Piemonte n. 15 del 10 giugno 2002; Toscana n. 32 del 26 luglio 2002; Puglia n. 15 del 7 agosto 2002; Umbria n. 28 del 16 dicembre 2002; Emilia Romagna n. 12 del 30 giugno 2003; Campania n. 4 del 1 febbraio 2005; Liguria n. 15 del 8 giugno 2006. In materia di trasporto, le ll.rr. Lombardia n. 1 del 12 gennaio 2002 e n. 5 del 2 maggio 2003; Campania n. 3 del 28 marzo 2002; Puglia n. 18 del 31 ottobre 2002; Emilia Romagna n. 9 del 13 maggio 2003; Abruzzo n. 25 del 12 dicembre 2003; Piemonte n. 16 del 19 luglio 2004. In materia di opere pubbliche e viabilità, le ll.rr. Veneto n. 15 del 9 agosto 2002 e n. 27 del 7 novembre 2003; Umbria n. 30 del 16 dicembre 2002. In materia di edilizia e urbanistica, le ll.rr. Lombardia n. 14 del 4 agosto 2003; Umbria n. 23 del 28 novembre 2003; Liguria n. 5 del 29 marzo 2004; Molise n. 13 del 20 maggio 2004. In materia di governo del territorio, le ll.rr. Campania n. 26 del 18 ottobre 2002 e n. 16 del 22 dicembre 2004; Veneto n. 11 del 23 aprile 2004; Toscana n. 1 del 3 gennaio 2005; Marche n. 16 del 23 febbraio 2005; Lombardia n. 12 del 11 marzo 2005. In materia di cave e torbiere, la l.r. Basilicata n. 19 del 25 febbraio 2005. In materia di tutela dell'ambiente le ll.rr. Lombardia n. 17 del 29 settembre 2003, n. 9 del 28 febbraio 2005 e n. 21 del 28 dicembre 2005; Toscana n. 61 del 22 dicembre 2003; Marche n. 6 del 6 aprile 2004; Piemonte n. 19 del 3 agosto 2004; Emilia Romagna n. 21 del 11 ottobre 2004. In materia di difesa del suolo ed energia, le ll.rr. Campania n. 15 del 26 luglio 2002 (art. 35); Piemonte n. 23 del 7 ottobre 2002; Lombardia n. 26 del 12 dicembre 2003; Emilia Romagna n. 26 del 23 dicembre 2004; Toscana n. 39 del 24 febbraio 2005. In materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, le ll.rr. Lombardia n. 19 del 23 novembre 2001; Emilia Romagna n. 26 del 17 dicembre 2003; Marche n. 18 del 4 ottobre 2004. In materia di gestione dei rifiuti, le ll.rr. Toscana n. 29 del 26 luglio 2002; Piemonte n. 24 del 24 ottobre 2002; Molise n. 25 del 7 agosto 2003; Lazio n. 26 del 2 settembre 2003. In materia di valutazione di impatto ambientale, le ll.rr. Toscana n. 61 del 22 dicembre 2003; Marche n. 7 del 14 aprile 2004. In materia di tutela delle acque, le ll.rr. Toscana n. 64 del 21 dicembre 2001; Friuli Venezia Giulia n. 16 del 3 luglio 2002; Piemonte n. 25 del 6 ottobre 2003; Abruzzo n. 19 del 16 giugno 2006. In materia di demanio marittimo, porti e difesa della costa, le ll.rr. Emilia Romagna n. 9 del 31 maggio 2002; Toscana n. 19 del 4 aprile 2003; Molise n. 5 del 5 maggio 2006; Puglia n. 17 del 23 giugno 2006. In materia di foreste, le ll.rr. Umbria n. 28 del 19 novembre 2001; Toscana n. 1 del 2 gennaio 2003. In materia di attività produttive, le ll.rr. Friuli Venezia Giulia n. 12 del 22 aprile 2002, n. 12 del 22 aprile 2002 e n. 4 del 4 marzo 2005; Emilia Romagna n. 7 del 14 maggio 2002; Sardegna n. 22 del 29 novembre 2002; Liguria n. 33 del 13 agosto 2002, n. 3 del 2 gennaio 2003 e n. 18 del 8 agosto 2006; Marche n. 20 del 28 ottobre 2003; Molise n. 8 del 8 aprile 2004; Piemonte n. 14 del 31 maggio 2004 e n. 34 del 22 novembre 2004; Lombardia n. 24 del 5 ottobre 2004; Veneto n. 33 del 24 dicembre 2004; Puglia n. 6 del 25 febbraio 2005. In materia di fiere e mercati, le ll.rr. Veneto n. 11 del 23 maggio 2002; Lombardia n. 30 del 10 dicembre 2002. In materia di turismo, le ll.rr. Umbria n. 29 del 19 novembre 2001; Piemonte n. 33 del 29 novembre 2001; Veneto n. 33 del 4 novembre 2002; Emilia Romagna n. 7 del 31 marzo 2003; Lombardia n. 8 del 14 aprile 2004; Toscana n. 14 del 17 gennaio 2005. In materia di protezione civile, le ll.rr. Marche n. 32 del 11 dicembre 2001; Piemonte n. 7 del 14 aprile 2003; Toscana n. 67 del 29 dicembre 2003; Lombardia n. 16 del 5 maggio 2004;

i settori considerati dal d.lgs. n. 112 del 1998<sup>44</sup> e leggi regionali che accorpano alcuni dei settori disciplinati da quest'ultimo decreto<sup>45</sup>.

Complessivamente, però, la normativa regionale si mostra non del tutto allineata rispetto alle modifiche costituzionali intervenute. Notazione, quest'ultima, che non vuole affatto costituire una critica all'operato dei legislatori regionali giacché, se si scorre in senso cronologico l'elenco delle leggi considerate nel campione di riferimento, ci si accorge dell'elevato numero di leggi regionali approvate in un periodo molto prossimo alla data di entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001. Si tratta, insomma, di leggi concepite in un contesto in movimento, inizialmente pensate come strumenti di attuazione della riforma legislativa e per questo non informate alle successive nuove esigenze di rango costituzionale.

---

Emilia Romagna n. 1 del 7 febbraio 2005. In materia di polizia locale e sicurezza urbana, le ll.rr. Lombardia n. 4 del 14 aprile 2003; Campania n. 12 del 13 giugno 2003; Emilia Romagna n. 24 del 4 dicembre 2003; Lazio n. 1 del 13 gennaio 2005; Umbria n. 1 del 25 gennaio 2005; Toscana n. 12 del 3 aprile 2006. In materia di determinazione e riscossione delle tasse regionali, le ll.rr. Puglia n. 31 del 4 dicembre 2001; Toscana n. 29 del 26 luglio 2002; Lombardia n. 10 del 14 luglio 2003; Umbria n. 33 del 23 dicembre 2004; Molise n. 38 del 31 dicembre 2004; Abruzzo n. 17 del 16 giugno 2006.

<sup>44</sup> È questo il caso delle ll.rr. Veneto n. 30 del 29 ottobre 2001; Abruzzo n. 64 del 19 dicembre 2001, n. 26 del 12 dicembre 2003, n. 31 del 17 ottobre 2005, n. 18 del 16 giugno 2006, n. 28 del 17 agosto 2006; Lazio n. 40 del 20 dicembre 2001; Lombardia n. 4 del 6 marzo 2002, n. 10 del 9 maggio 2002, n. 21 del 18 novembre 2003 e n. 7 del 8 febbraio 2005; Veneto n. 10 del 9 maggio 2002, n. 35 del 27 dicembre 2002, n. 26 del 29 ottobre 2003, n. 3 del 12 febbraio 2004, n. 7 del 26 marzo 2004; Calabria n. 34 del 12 agosto 2002; Emilia Romagna n. 6 del 24 marzo 2004; Liguria n. 24 del 29 novembre 2004; Sardegna n. 9 del 12 giugno 2006;

<sup>45</sup> Cfr. l.r. Toscana n. 58 del 19 novembre 2001, nelle materie igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica; l.r. Toscana n. 16 del 3 marzo 2003, in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; l.r. Liguria n. 2 del 3 gennaio 2002, nelle materie ambiente, difesa del suolo ed energia; l.r. Liguria n. 11 del 18 marzo 2003, nelle materie edilizia residenziale pubblica, opere pubbliche, espropriazioni, viabilità, trasporti e aree naturali protette; l.r. Marche n. 23 del 6 novembre 2002, nelle materie difesa del suolo e trasporti; l.r. Lombardia n. 26 del 12 dicembre 2003, nelle materie servizi locali di interesse economico generale, gestione dei rifiuti, energia, utilizzo del sottosuolo e risorse idriche; l.r. Lombardia n. 5 del 24 marzo 2004, nelle materie organizzazione, sviluppo economico e territorio;

Solo dopo un ulteriore lasso di tempo – nel corso del quale la giurisprudenza costituzionale ha risolto alcune delle principali incertezze interpretative sollevate dalla nuova disciplina costituzionale delle funzioni amministrative<sup>46</sup> – si riscontrano leggi regionali di modifica della precedente disciplina territoriale del decentramento amministrativo, tese a conformare quest'ultima al nuovo assetto costituzionale della materia; ovvero interventi legislativi delle Regioni del tutto nuovi, dichiaratamente ispirati al novellato ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali.

4. *Struttura delle leggi regionali di conferimento.* – Per quanto concerne la struttura delle leggi regionali di conferimento – per così dire – organico, si può rilevare che la proposizione di una parte di principi al testo normativo organizzato per settori di intervento, costituisce la tecnica normativa più diffusa; tuttavia non mancano soluzioni diverse e, in alcuni casi, la disciplina dei principi è del tutto svincolata dal testo che regola il conferimento delle funzioni negli ambiti materiali considerati dal d.lgs. n. 112 del 1998<sup>47</sup>.

I suddetti principi della legislazione regionale di conferimento in parte riproducono, inspiegabilmente, quelle medesime

---

<sup>46</sup> I primi commenti della dottrina alla nuova disciplina costituzionale delle funzioni amministrative hanno consentito di fare emergere i molti «nodi» che la caratterizzano, molti dei quali ancora irrisolti. Tra i tanti v. A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, p. 307; R. BIN, *La funzione amministrativa*, *ivi*, p. 365 ss.

<sup>47</sup> Si vedano, ad esempio, le ll.rr. Umbria n. 34/98 e n. 3/99, dedicate, rispettivamente, la prima alla definizione dei «criteri e modalità per il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e per l'organizzazione e l'esercizio delle stesse a livello locale», e la seconda al «riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi del sistema regionale e locale delle Autonomie dell'Umbria in attuazione della l. 15 marzo 1997, n. 59 e del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112».

La l.r. Puglia n. 22/2000, la quale si limita a porre i principi del conferimento e a fissare l'assetto dell'organizzazione amministrativa nel territorio regionale senza tuttavia entrare nella disciplina dei singoli settori materiali.

Una notazione a parte, poi, va fatta per la l.r. Lombardia n. 1/2000, la quale si compone di soli n. 6 articoli, molti dei quali tuttavia sono strutturati in oltre cento commi. Una tecnica normativa che forse risponde ad esigenze interne del processo politico e legislativo compiuto, ma che ha prodotto un risultato di difficile lettura sistematica, aggravata dal susseguirsi di numerose leggi in materia che impongono inevitabili ritagli, aggiunte e sovrapposizioni.

proclamazioni contenute nella disciplina legislativa statale di riferimento, come se le Regioni avessero avuto la possibilità di scegliere se far propri gli assetti definiti dalle fonti statali. Forse, tale operazione potrebbe essere in qualche modo compresa (benché difficilmente condivisa) per quelle leggi regionali di conferimento chiamate a completare il modello configurato dalla riforma legislativa statale della pubblica amministrazione in un contesto costituzionale immutato. Tuttavia, l'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale, la quale proclama alcuni dei principi che la legge regionale riproduce non sempre in modo fedele, ha privato di ogni possibile significato questa tecnica legislativa ed ha posto, invece, all'attenzione problemi interpretativi di non poco momento<sup>48</sup>. In sede di interpretazione, infatti, non è sempre possibile trovare la strada per la ricomposizione ad unità del sistema e porre, così, al riparo da censure di legittimità costituzionale la legge regionale.

A ciò va aggiunto che la sede propria per l'affermazione dei principi del conferimento delle funzioni e dell'assetto delle medesime nell'ordinamento regionale è probabilmente lo statuto regionale. È abbastanza facile affermare che tra le competenze dello statuto così come configurate dall'art. 123 Cost. e specificate, per quanto ciò possa rilevare, dalla l. 5 giugno 2003, n. 131, rientra espressamente l'affermazione dei principi dell'organizzazione amministrativa, la quale senz'altro comprende, tra le altre cose, l'articolazione delle competenze tra gli enti e la disciplina dei rapporti tra i soggetti di autonomia nell'esercizio delle reciproche funzioni. Inoltre, la peculiare forza passiva dello statuto e la sua specifica posizione nel sistema delle fonti regionali, darebbero senso alla proclamazione di principi che si proponessero di vincolare la futura produzione legislativa regionale avente ad og-

---

<sup>48</sup> Un esempio significativo può essere tratto dall'art. 1, co. 2, della l.r. Marche n. 10/99, e dall'art. 1, co. 2 lett. a), della l.r. Lombardia n. 1/2000: in entrambe si specifica in modo identico il significato del principio di sussidiarietà, in base al quale «tutte le funzioni regionali che non attengono ad esigenze unitarie per la collettività e il territorio regionale sono conferite ai comuni, alle province e alle Comunità montane secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative». Degna di nota è anche la definizione del medesimo principio di sussidiarietà contenuta nell'art. 4 della l.r. Piemonte n. 44/2000.

getto il conferimento delle funzioni e l'articolazione del loro assetto nell'ordinamento regionale.

In tal modo non si vuole affatto negare l'opportunità della posizione, nella struttura di un testo legislativo complesso, quale è quello che provvede al conferimento delle funzioni amministrative in numerose materie, di una parte, antecedente i disposti concernenti i singoli settori materiali, in cui siano affermati i principi dell'intervento. Questi, infatti, costituiscono l'indispensabile bussola per l'interprete nella lettura della legge e nella ricerca del significato delle innovazioni introdotte.

Sussiste – è innegabile – la necessità di individuare un filo conduttore che tenga insieme, in un unico testo legislativo, una molteplicità di disposizioni che incidono su più settori, al cui interno ricorrono esigenze differenti in relazione ai possibili assetti delle relative funzioni. Ciò, tuttavia, non giustifica l'affermazione dei principî della complessiva articolazione del sistema delle autonomie in una legge regionale, piuttosto che nell'atto normativo di maggiore complessità chiamato dalla Costituzione a delineare gli assetti fondamentali dell'organizzazione politica, normativa ed amministrativa delle Regioni.

Ci si potrebbe addirittura interrogare sulla sussistenza di una specifica riserva di competenza dello statuto regionale con riguardo alla disciplina degli assetti fondamentali del decentramento e dei rapporti tra Regioni ed enti locali.

5. *Funzione di indirizzo e coordinamento regionale e principio di leale cooperazione nell'assetto legislativo delle funzioni.* – Nella definizione del profilo delle funzioni accentrate in sede regionale, la disciplina legislativa regionale di conferimento tende, nella parte in cui enuncia i principi dell'organizzazione amministrativa, alla specificazione di compiti quali l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, di vigilanza (cui normalmente si accompagna la titolarità dell'esercizio di poteri sostitutivi<sup>49</sup>) e di programmazione<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Sul potere sostitutivo v. M. DELLA MORTE, *Profili del potere "ordinario" di sostituzione regionale nei confronti degli enti locali*, in questo volume.

<sup>50</sup> l.r. Basilicata n. 3/99, art. 2; l.r. Calabria n. 34/2002, art. 3; l.r. Emilia Romagna n. 3/99, art. 14; l.r. Lazio n. 14/99, art. 3; l.r. Lombardia n. 5/2000, art. 1 co. 4; l.r.

La Regione, insomma, nel conferire le funzioni agli enti locali si riserva, coerentemente con l'impianto del precedente assetto costituzionale, un ruolo di regia nel loro esercizio, con riguardo tanto alla fase della elaborazione degli indirizzi e degli obiettivi cui l'esercizio deve essere orientato, quanto alla fase attuativa nel caso di inadempienze o ritardi.

Due aspetti, in particolare, si segnalano all'attenzione: la permanenza nella disciplina della funzione regionale di indirizzo e coordinamento e l'incremento dei moduli cooperativi. Questi, in realtà, ben si prestano ad una considerazione comune, poiché l'eventuale superamento del dubbio sulla legittimità di una funzione che, come quella di indirizzo e coordinamento, si pone in naturale tensione con l'autonomia degli enti locali, rappresentandone un limite, non può che passare per l'implementazione dei moduli cooperativi: il principio di leale collaborazione – come la giurisprudenza costituzionale ha ormai da tempo affermato – è, infatti, un presidio dell'autonomia costituzionale, nel senso che impone l'adozione di soluzioni procedurali che prevedano il coinvolgimento nella decisione dei soggetti di autonomia che, rispetto alla decisione medesima, si vedono espropriati o limitati nelle prerogative che dovrebbero loro spettare<sup>51</sup>.

Rispetto all'ammissibilità della funzione di indirizzo e coordinamento, va precisato che ci si limiterà a considerare il solo profilo inerente il versante dei rapporti tra enti territoriali e locali<sup>52</sup>, senza entrare nel più complesso ambito relativo al rapporto tra Stato e Regioni. In quest'ultimo caso, invero, l'analisi – anche alla luce di quanto previsto dall'art. 8, comma 6, della l. n. 131 del 2003<sup>53</sup> – non potrebbe essere del tutto svincolata dalla

---

Marche n. 10/99, art. 7; l.r. Piemonte n. 44/2000, art. 3; l.r. Puglia n. 22/2000, art. 3; l.r. Sardegna n. n. 9/2006, art. 3; l.r. Veneto n. 11/2001, art. 4.

<sup>51</sup> Su questi temi v., in particolare, Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003, punto 2 del considerato in diritto.

<sup>52</sup> In dottrina, prima della riforma costituzionale del Titolo V, cfr. Q. CAMERLENGO, *L'autonomia locale e il potere regionale di indirizzo e coordinamento: itinerari ricostruttivi e prospettive di riforma*, in *Le Regioni 1999*, p. 689 ss.

<sup>53</sup> Per il commento di questa disposizione v. C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo*, in G. FALCON (a cura di), *Stato regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 174. V., sul punto, anche S. PARISI, *Poteri sostitutivi e sussidiarietà: la tensione tra unità e autonomie*, in corso di pubblicazione in *Nuove autonomie*, 2006.

considerazione dell'intreccio di competenze legislative e, dunque, dal modo in cui complessivamente si configura la reciproca autonomia costituzionale di Stato e Regioni, a fronte della quale la posizione del problema in esame assume significato.

Nondimeno, sembra utile segnalare alcune indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al riparto di competenze tra Stato e Regioni che hanno una portata generale, riferibile al complessivo assetto delle funzioni tra soggetti di autonomia territoriale. In presenza di intrecci tra competenze legislative esclusive statali e competenze concorrenti, la Corte, in relazione alle corrispondenti funzioni amministrative, ha ammesso la possibilità che con legge statale sia riservato ad atti non legislativi dello Stato il compito di fissare vincoli all'autonomia amministrativa regionale, ma ha subordinato la legittimità di tali atti all'osservanza dei principi di legalità sostanziale e di leale collaborazione<sup>54</sup>. In particolare, poi, assumendo come parametro quest'ultimo principio, la Corte ha rilevato – utilizzando addirittura lo strumento della sentenza sostitutiva – la necessità che gli atti statali suddetti siano adottati solo dopo una specifica intesa tra Stato e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, risultando insufficienti altre forme di mera consultazione<sup>55</sup>. La stessa Corte costituzionale, tuttavia, in altre occasioni<sup>56</sup> ha espresso posizioni che hanno dato forza alle voci secondo cui la funzione statale di indirizzo e coordinamento sarebbe ormai all'esterno del quadro costituzionale<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Di recente, v. Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 2006.

<sup>55</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 134 del 2006, punto 9 del considerato in diritto (v. anche sentenze n. 62 del 2005, punti 15 e ss. del considerato in diritto, e n. 285 del 2005). Le condizioni cui la Corte subordina la legittimità delle previsioni impugnate sembrano evocare i meccanismi concepiti dalla disciplina della funzione di indirizzo e coordinamento contenuta nella l. n. 59/97 e nel d.lgs. n. 112 /98, su cui v. R. BIN, *art. 4*, in G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998, p. 30.

<sup>56</sup> V., di recente, Corte costituzionale, sentenza n. 272 del 2005; v. anche la sentenza n. 214 del 2006, punto 8 del considerato in diritto.

<sup>57</sup> Conclusione che non viene argomentata solo alla luce del già citato art. 8 della l. n. 131/2003. La dottrina, come efficacemente riassunto da R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni 2001*, p. 1213 ss., salda tale conclusione con le premesse che portarono all'affermazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento. In

Per quanto concerne la funzione regionale di indirizzo e coordinamento<sup>58</sup>, va immediatamente notato che non sembra si possa dubitare della possibilità, per le Regioni, di esercitarla attraverso l'uso dello strumento legislativo. Alla legge regionale, infatti, non può essere preclusa l'introduzione di norme, anche molto specifiche, nelle materie conferite. Né richiede particolare spiegazione l'affermazione secondo cui queste medesime norme, quando presenti, assurgono a parametro di legittimità degli atti di amministrazione attiva adottati dagli enti locali. È una delle implicazioni del principio di legalità, di certo non messo in discussione dall'autonomia amministrativa costituzionale degli enti locali.

Altro è discutere della possibilità di veicolare l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento attraverso atti di natura regolamentare. Tale ipotesi, in verità, non sembra suscitare perplessità di particolare momento. Se, infatti, sono assicurati il doveroso rispetto dell'articolazione delle potestà regolamentari compiuta nell'art. 117, comma 6, Cost., e dell'autonomia statutaria locale di cui all'art. 114 Cost., non si rinvergono argomenti

---

sintesi, poiché la giurisprudenza costituzionale ha individuato nella funzione di indirizzo e coordinamento il risvolto positivo del limite costituzionale degli interessi nazionali (Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 1971; su questi temi v. la ricostruzione di A. DI GIOVINE, *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento: gli orientamenti della dottrina, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la prassi governativa*, in AA.VV., *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, cit., p. 36), la scomparsa dal testo costituzionale di ogni riferimento a questo limite si rifletterebbe sulla configurabilità della funzione di indirizzo e coordinamento. Cfr. V. CERULLI IRELLI - C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in Id. (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna, 2004, p. 82.

Sul punto v., tuttavia, le osservazioni dello stesso R. BIN, *loc. ult. cit.* ed anche Id., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 378; di C. MAINARDIS, *loc. ult. cit.*; di P. CARETTI, *Funzione di indirizzo e coordinamento e poteri sostitutivi*, cit., p. 1323 ss.

<sup>58</sup> A. RUGGERI, "Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati* (atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano 10-11 maggio 2002), Torino 2003, p. 118, nota 51, ritiene «possibile l'adozione di atti (non solo statali ma anche) regionali di indirizzo e coordinamento nei confronti degli enti minori», e sostiene la compatibilità della funzione regionale di indirizzo e coordinamento con l'autonomia locale così come disciplinata dal nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione.

scientificamente significativi per precludere il fisiologico rapporto tra fonti (regionali) primarie e secondarie nella individuazione, integrazione e specificazione degli aspetti sostanziali di una disciplina, la quale inevitabilmente si impone, nella sua interezza, come parametro di legittimità dell'azione degli organi deputati all'esercizio delle funzioni amministrative e all'adozione degli atti di amministrazione attiva<sup>59</sup>.

L'unico limite che potrebbe ragionevolmente essere opposto alla configurabilità di regolamenti regionali contenenti norme di indirizzo e coordinamento delle funzioni conferite, riguarda il modo di atteggiarsi del principio di legalità in tali situazioni: invero, dall'ampiezza della discrezionalità regolamentare potrebbe risultare eccessivamente sacrificata l'autonomia costituzionale degli enti locali.

Rispetto a tale questione, sembra possibile recuperare in pieno i corpi di giurisprudenza che si sono formati in vigenza del precedente ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali. Se ne desume l'imposizione dei meccanismi riconducibili al principio di legalità sostanziale, soprattutto per le esigenze di garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti territoriali<sup>60</sup>.

Si potrebbero, poi, formulare ulteriori considerazioni. In primo luogo, sarebbe possibile segnalare la difficoltà di affrontare lo specifico tema in via del tutto astratta, apparendo viceversa indispensabile il puntuale esame della configurazione della potestà regolamentare negli statuti delle Regioni. Solo dopo aver verificato tutti gli aspetti di carattere formale e sostanziale della relativa disciplina statutaria, enucleandone i tipi di regolamento regionale, si potrebbe tentare di ricostruire il contenuto minimo prescrittivo di cui si dovrebbe di volta in volta far carico la legge. Inoltre, qualunque considerazione del tema dovrebbe inevitabil-

---

<sup>59</sup> Sull'articolazione della potestà regolamentare cfr. V. COCOZZA, *La delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, 2005, p. 47 ss. e 126 ss.

<sup>60</sup> V. F. PIZZETTI, *Autonomia della Regione e funzione di indirizzo e coordinamento*, in AA.VV., *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, cit., p. 89 ss.; A. DI GIOVINE, *op. ult. cit.*, p. 31 ss.; F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 23 ss.; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., p. 123 ss.

mente confrontarsi con gli aspetti inerenti il profilo della garanzia giurisdizionale. Infatti, come è noto, agli enti locali è precluso l'accesso diretto al giudizio della Corte, né le deboli previsioni introdotte dalla l. n. 131 del 2003, art. 9<sup>61</sup>, consentono di recuperare questo deficit dell'autonomia costituzionale degli enti locali. Attualmente i conflitti di competenza e le istanze di tutela dell'autonomia locale sono conosciuti dal giudice comune, il quale, mentre per i profili di legittimità costituzionale della legge regionale è abilitato a promuovere questione incidentale di legittimità costituzionale, risolve direttamente i conflitti scaturenti da atti non legislativi promossi dai soggetti di autonomia locale.

Per l'aspetto inerente l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento regionale attraverso atti di natura amministrativa, si pone l'esigenza di verificare se in tale ipotesi venga meno la tutela dell'autonomia amministrativa degli enti locali, la quale – per definizione – implica che l'esercizio delle funzioni di cui tali enti sono titolari non può essere condizionata dal contenuto degli atti di una amministrazione diversa.

È stata, tuttavia, sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale la necessità di «un'articolazione delle competenze amministrative in maniera tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie ed il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione»<sup>62</sup>.

Non sembra inverosimile, tantomeno illegittima, una segmentazione della funzione, per isolare quella sua parte più idonea a consentire la tutela delle esigenze unitarie eventualmente implicate dal suo esercizio e sottrarre solo questa dal conferimento agli enti locali. Certo, sarebbe difficile utilizzare un parametro preciso per misurare con esattezza cosa può restare accentrato e cosa può essere decentrato. Nella configurazione autonomistica del sistema, infatti, gli enti locali sono titolari non tanto della competenza all'adozione di atti, quanto delle funzioni che si esercitano attraverso quegli atti<sup>63</sup>. Insomma, la titolarità di una

---

<sup>61</sup> Commentate da P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale*, in G. FALCON (a cura di), *Stato regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., p. 186 ss.

<sup>62</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2006, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>63</sup> Per tutti v. M. SCUDIERO, *Prospettive della nuova amministrazione locale nelle leggi di delega e subdelega della Regione Campania*, cit.

funzione implica la scelta dei mezzi e il suo esercizio non può che essere teso al perseguimento degli obiettivi fissati dalla legge, sicché non potrebbe di certo residuare agli enti locali, con riferimento alle funzioni loro conferite dalla legge regionale, il solo spazio per la mera adozione di atti vincolati.

Detto questo, non sembra possa essere negato che, almeno in linea di principio, la legge, esercitando la sua competenza a configurare il sistema degli atti ad essa subordinati, possa prevedere una sequenza di provvedimenti, imputabili anche a diversi livelli di governo, per la sua progressiva e graduale attuazione, condizionando la legittimità dell'ultimo atto al rispetto di quelli precedenti. Soluzione, questa, di certo coerente con il principio di sussidiarietà e che riuscirebbe, proprio perché elastica, ad invertere, in modo di certo più innovativo di quanto sino ad ora è stato fatto, i principi della differenziazione e dell'adeguatezza. Al contempo, riuscirebbe ad assicurare l'esercizio unitario di quella parte della funzione che lo richiede, senza spogliare definitivamente gli enti locali degli ulteriori aspetti di cui la medesima funzione si compone.

Ferma restando la necessità di verificare fino a che punto una simile struttura del sistema degli atti, cui evidentemente corrisponderebbe un'analoga struttura dell'articolazione delle competenze inerenti una funzione, si potrebbe confrontare – senza confliggere – con le specifiche esigenze poste dal principio di legalità, si può cogliere agevolmente l'effetto compensativo che rispetto alla posizione degli enti locali in tali casi potrebbe svolgere la configurazione di intensi moduli cooperativi.

L'esercizio del segmento accentrato della funzione dovrebbe, infatti, manifestarsi attraverso atti regionali, configurati, sotto il profilo formale, in modo da assicurare la partecipazione degli enti locali minori al processo decisionale. Ciò in quanto l'effetto di vincolo che i medesimi atti sarebbero destinati a produrre nei confronti di tali enti, imporrebbe il coinvolgimento e la partecipazione di questi ultimi nella loro fase di adozione.

Su questo versante, l'indagine del campione selezionato offre risposte significative. Invero, forse perché a tanto orientate dalla legislazione statale di riferimento, le leggi regionali di conferimento mostrano tutte una spiccata attenzione all'implementa-

zione dei moduli cooperativi tra i soggetti di autonomia territoriale e locale.

Non mancano, poi, soluzioni peculiari. Degno di nota è l'art. 3 della l.r. Veneto n. 11/2001<sup>64</sup>, nel quale è affermato il «principio della concertazione» con gli enti locali e le parti sociali come criterio d'azione della Regione «nelle materie oggetto della presente legge», anche se poi non sono definite le modalità di realizzazione della concertazione medesima (addirittura, è attribuito ad una atto della Giunta il compito di individuare le modalità della concertazione con le parti sociali). Nella stessa legge, tuttavia, al successivo art. 4, co. 4, si prevede che «per agevolare lo svolgimento delle funzioni di rispettiva competenza, la Regione, anche in applicazione dell'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo n. 112/1998, promuove la cooperazione tra gli enti locali e tra questi e la Regione stessa, nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite». Se la parte relativa alla «concertazione» con gli enti locali può avere come scopo quello di introdurre un metodo decisionale di carattere generale, non necessariamente riferibile, almeno nella sua interezza, alla leale collaborazione, non v'è dubbio che le disposizioni contenute nell'art. 4, co. 4, siano da ascrivere alle esigenze del menzionato principio costituzionale. Si aggiunge, poi, quanto previsto dal successivo art. 18 che, modificando una precedente legge regionale, ha riarticolato le competenze della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali. Organo, quest'ultimo, che appare come una sorta di anticipazione legislativa del Consiglio delle autonomie locali, la cui istituzione, come è noto, rientra tra le competenze costituzionalmente assegnate alla fonte statutaria (art. 123, ult. co., Cost.)<sup>65</sup>.

6. *Titolarità delle funzioni e articolazione legislativa del conferimento.* – Per quanto concerne le modalità del conferimento, si

---

<sup>64</sup> Nel testo risultante dalle modifiche alla legge introdotte dalla successiva l.r. Veneto n. 30/2001.

<sup>65</sup> Va segnalato, in proposito, che l'istituzione di analoghe conferenze è molto diffusa nella legislazione territoriale esaminata, sicché si può dire che la sede istituzionale di cooperazione e confronto dei soggetti di autonomia ha trovato residenza nell'ordinamento regionale già prima delle innovazioni statutarie e dell'attuazione dell'art. 123 Cost.

segnala all'attenzione, nella legislazione regionale esaminata, il costante ricorso all'istituto della delegazione amministrativa<sup>66</sup>.

Anche le leggi di quella che si è assunta come seconda fase, invero, hanno fatto uso delle consolidate, ma forse ormai "vecchie" ed inattuali, categorie del conferimento delle funzioni. Nel più recente periodo del campione considerato, infatti, si rinven- gono ipotesi di decentramento amministrativo infraregionale me- diante l'istituto della delega; non mancano, inoltre, interventi con cui il legislatore regionale ha precisato alcuni aspetti del regime giuridico che connota il rapporto di delegazione amministra- tiva<sup>67</sup>.

Si tratta di dati di assoluto significato perché, nell'attuale ar- ticolazione costituzionale delle competenze, l'ammissibilità della delegazione amministrativa ed il regime giuridico della titolarità delle funzioni non sono affatto elementi di univoca lettura. Ci si

---

<sup>66</sup> Anche in questo caso si registra, nell'attualità, la vigenza di regole di conferi- mento definite dalle leggi regionali di attuazione della riforma Bassanini e non più ri- visitate dalla legislazione territoriale successiva alla entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001.

<sup>67</sup> Significativi esempi si rinven- gono nelle ll.rr. Puglia del 19 luglio 2006 n. 22, art. 39; Abruzzo del 16 giugno 2006 n. 17, art. 9; Molise del 5 maggio 2006 n. 5, art. 4; Piemonte del 21 aprile 2006 n. 14, art. 10, co. 5; Veneto del 3 febbraio 2006 n. 2, art. 31; Campania del 29 dicembre 2005 n. 24, art. 16, co. 4; Lazio del 6 dicembre 2004 n. 17, art. 12; Piemonte del 29 novembre 2004 n. 36 art. 5; Basilicata n. 9 del 19 maggio 2004, art. 4; Campania del 22 aprile 2004 n. 16, artt. 6 e 48; Piemonte 8 gennaio 2004 n. 1, artt. 5 e 9.

In alcuni casi si avverte con chiarezza una formulazione incerta o ambigua dei disposti legislativi in ordine alla natura giuridica del conferimento. Un esempio viene dalla l.r. Calabria n. 17 del 21 dicembre 2005 – «norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo» –, nella quale, all'art. 4, sono individuati (co. 1) gli ambiti in cui «la Regione conferisce ai Comuni le funzioni per l'attività amministrativa», ma è subito dopo precisato (al co. 2) che «al fine di as- sicurare il necessario supporto per la gestione della delega di cui al presente articolo, la Giunta regionale [...] approva un progetto-obiettivo denominato "Organizzazione della delega in materia di demanio marittimo" [...] per la gestione delle funzioni dele- gate». Nel medesimo articolo (co. 4), poi, si impongono ai Comuni compiti di infor- mazione annuale alla Regione in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative che sono state loro in tal modo «attribuite». Benché la soluzione interpretativa in que- sto caso sia abbastanza semplice, la legge regionale si segnala non solo per l'uso im- proprio del linguaggio tecnico, ma anche perché articola, nelle sue disposizioni, i modi del conferimento secondo schemi che, come si è potuto già segnalare, non sem- brano conciliabili con l'attuale assetto costituzionale delle funzioni.

scontra, in effetti, con uno dei principali nodi interpretativi della novella costituzionale che ha impegnato l'iniziale attenzione della dottrina. È stato, ad esempio, da questa segnalato che il «balletto» di termini adoperati dal complesso degli articoli del nuovo Titolo V sui modi del conferimento<sup>68</sup> si riflette sulla disciplina dei rapporti che si instaurano tra soggetti di autonomia all'esito del decentramento, e contribuisce a configurare un modello costituzionale debole, se non addirittura indefinito<sup>69</sup>, oltre ad essere fonte di grandi incertezze per chi si affanna ad offrirne un'interpretazione sistematica<sup>70</sup>.

Non si vuole, in questa sede, ricostruire il dibattito che ruota attorno all'esegesi delle qualificazioni delle funzioni degli enti locali utilizzate dai disposti costituzionali, ma occorre, per i fini che si perseguono, tentare di comprendere il significato da attribuire alla nozione di «titolarità» delle funzioni, letteralmente espressa dai commi 1 e 2 dell'art. 118 Cost.<sup>71</sup>.

Per titolarità delle funzioni potrebbe, in primo luogo, essere intesa la forma esclusiva del loro conferimento agli enti locali: a questi ultimi andrebbe trasferito non solo l'esercizio di una funzione ma, appunto, la titolarità di questa. La legge, statale o regionale, con cui le funzioni sono conferite, sarebbe in altri termini vincolata al rispetto di questo tipo di conferimento e non avrebbe più a sua disposizione l'articolazione delle relative forme cui espressamente si riferiva il previgente art. 118 Cost. Da questa prospettiva, sarebbe facile affermare che la maggiore rigidità dell'assetto costituzionale delle funzioni si imporrebbe anche nella configurazione legislativa dei rapporti intersoggettivi riferibili alle funzioni conferite. Ciò consentirebbe di rilevare, come

---

<sup>68</sup> L'espressione nota è di A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, cit., p. 308.

<sup>69</sup> S. MANGIAMELI, *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 259 ss.

<sup>70</sup> È stato sottolineato il «guazzabuglio terminologico che ha indotto la dottrina a formulare le ipotesi interpretative più diverse» da S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna 2005, p. 187.

<sup>71</sup> Si tratta di affrontare uno dei versanti della complessa ricostruzione dell'articolazione e configurazione che ha dato il nuovo Titolo V all'autonomia locale, e quindi del modo in cui i principi fondamentali della Carta si sviluppano nel tessuto ordinamentale.

caratterizzazione del modello costituzionale del nuovo Titolo V, la maggiore e più forte garanzia, rispetto al passato, del valore dell'autonomia locale. Invero, così come i non più vigenti artt. 114, 118 e 128 Cost. conferivano alla legge il compito di dare forma e contenuto all'autonomia locale, gli attuali artt. 114 e 118 Cost. si affidano alle scelte legislative per quel che concerne la specifica individuazione delle funzioni in cui si sostanzia l'autonomia amministrativa degli enti locali. Tuttavia, nell'attuale contesto costituzionale la legge incontrerebbe, a tutela dell'autonomia locale, vincoli maggiori e più pregnanti che nel passato. Alla legge sarebbe costituzionalmente imposto uno specifico modello di conferimento, con il quale risulterebbero incompatibili previsioni legislative tese a configurare strumenti capaci di funzionare come limite per la titolarità della funzione e, dunque, per l'autonomia amministrativa degli enti locali.

Da tutt'altra prospettiva, si potrebbe ritenere che la titolarità delle funzioni rappresenti solo una delle possibili forme di conferimento legislativo secondo l'art. 118 co. 2 Cost.; sicché, nell'attuale assetto costituzionale, sarebbe ancora possibile declinare i modi del conferimento alla stregua di quanto accadeva in passato. Addirittura si potrebbe negare alla titolarità un significato pregnante sotto il profilo del regime giuridico delle funzioni conferite all'ente locale, rappresentando questa, nella lettera dell'art. 118 Cost., nient'altro che un richiamo alla generica intestazione di funzioni<sup>72</sup>. Il regime giuridico di tale intestazione, poi, risulterebbe articolato, nell'art. 118 Cost., in funzioni proprie e funzioni conferite. Sarebbe, questa, una prospettiva simile a quella di chi ha rilevato che «il nuovo disegno delle autonomie locali appare costituzionalmente non definito»<sup>73</sup>. Se la Costituzione si sottrae

---

<sup>72</sup> Per G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 393, a nessun ente può essere riconosciuta la titolarità delle funzioni. L'A., invero, rileva che il vero aspetto innovativo dell'art. 118 Cost. è «l'eliminazione di qualunque titolarità costituzionale» di funzioni amministrative; «se nessuno è titolare costituzionale delle funzioni» «ciascun ente sarà titolare esattamente delle funzioni che gli competono» in base alla legge ed in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

<sup>73</sup> S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, p. 254, 264 ss. e 274. Cfr. anche A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, cit., p. 157.

alla definizione di un modello compiuto, vuol dire che la legge, statale o regionale, è chiamata a configurare e scolpire l'autonomia locale<sup>74</sup>. In tal modo, però, si potrebbe giungere alla conclusione che, in ordine all'autonomia amministrativa degli enti locali, la novella costituzionale ha innovato poco, e quel poco ha prodotto un arretramento del livello di garanzia e tutela dell'autonomia locale<sup>75</sup>. Risulterebbe, tuttavia, difficile condividere un simile risultato interpretativo, emergendone un affievolimento delle garanzie e della consistenza dell'autonomia degli enti locali, ossia un esito di segno esattamente opposto al potenziamento ed alla valorizzazione delle autonomie territoriali e locali, fine dichiarato del legislatore costituzionale della XIII legislatura.

Rispetto a quanto si stava inizialmente osservando, non va sottaciuto che anche la dottrina che ha negato alla nozione di titolarità un significato perspicuo, sembra poi escludere che istituti quali la delegazione amministrativa o anche quello dell'avvalimento degli uffici possano ancora avere un «senso costituzionale» e convivere con il titolo giuridico delle competenze amministrative degli enti locali esplicitato dall'art. 118 Cost.<sup>76</sup>. In parti-

---

<sup>74</sup> La Corte costituzionale ha più volte chiarito che «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (così, testualmente, sentenza n. 43 del 2004).

<sup>75</sup> L'abrogato art. 128 Cost., infatti, pur rinviando alle leggi generali della Repubblica il compito di riempire di contenuto l'autonomia locale che la Costituzione si limitava ad affermare, garantiva l'autonomia medesima sottraendone la disponibilità ad interventi legislativi speciali o di settore. Sul punto v. la recente ricostruzione dell'originario modello costituzionale compiuta dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 43 del 2004: «un sistema costituzionale (quello, appunto, del previgente Titolo V della Parte II della Costituzione) in cui ..., quanto agli enti locali territoriali, le loro funzioni erano determinate in termini di principio dalle leggi generali della Repubblica di cui all'articolo 128 della Costituzione (ora abrogato), mentre la puntuale individuazione delle stesse era rimessa, per le materie di competenza statale e quanto alle funzioni “di interesse esclusivamente locale” inerenti alle materie di competenza regionale (articolo 118, primo comma, della Costituzione, nel testo previgente), alle leggi dello Stato, e, salvo quest'ultima ipotesi, per le materie di competenza regionale, alle leggi regionali di “delega” o di “conferimento” di funzioni».

<sup>76</sup> G. FALCON, *op. ult. cit.*, p. 392, il quale fa salva l'ipotesi della delega di funzioni dallo Stato alle Regioni, ritenendo che possa ricorrere per quelle funzioni conferite alla Regione con legge statale, ciò anche alla luce del dettato dell'art. 121, co. 4, secondo cui il Presidente della Giunta, tra le altre cose, «dirige le funzioni amministra-

colare, la dottrina in esame nega che abbia senso interrogarsi su quali differenze possano intercorrere tra funzioni *proprie*, *conferite* o *attribuite*, atteso che ciascun ente è *titolare* esattamente delle funzioni che gli competono per legge.

Sicché, anche da quest'ultima prospettiva viene avvalorata l'idea secondo la quale la titolarità delle funzioni, determinata in base alla legge, rappresenta l'unico regime giuridico che qualifica la competenza dell'ente locale e ne regola l'azione.

7. *Conclusioni.* – L'esito ricostruttivo cui si è pervenuti in ordine alle forme costituzionalmente imposte del conferimento si mostra in evidente contrasto con i dati emersi dal campione legislativo esaminato.

Anche su questo versante, dunque, il legislatore regionale mostra grande debolezza e scarso tasso di consapevolezza dei potenti strumenti che la nuova disciplina costituzionale gli ha messo a disposizione. È, tuttavia, necessario precisare che lo stallo in cui versa il processo devolutivo delle funzioni amministrative dipende non tanto dalle carenze della legislazione regionale, quanto dalla disciplina statale. Tutto ciò che si è considerato nel presente lavoro attiene, infatti, all'assetto delle funzioni nell'impianto normativo, di rango costituzionale e legislativo. L'attuazione di questo assetto, tuttavia, richiede l'attivazione di specifici procedimenti devolutivi delle risorse e dei mezzi necessari agli enti territoriali per lo svolgimento delle funzioni loro conferite. Tali processi, già disciplinati dall'art. 7 della l. n. 59 del 1997 e dall'art. 7 del d.lgs. n. 112/98 (per la cui attuazione è intervenuto il D.P.C.M. n. 446 del 14 dicembre 2000), sono ora regolati dall'art. 7 della l. n. 131 del 2003. Questo articolo, nel dettare la disciplina attuativa dell'art. 118 Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative, prevede (co. 1) che lo Stato e le Regioni provvedono al conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative da loro esercitate e di cui non occorra assicurare l'esercizio unitario «per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità

---

tive statali delegate dallo Stato alle Regioni, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica».

territoriale». Lo stesso articolo, poi, configura procedimenti molto complessi e vischiosi per il trasferimento delle risorse occorrenti per l'esercizio delle funzioni da conferire e stabilisce, al co. 6, che fino a quando non saranno completati tali procedimenti «le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale»<sup>77</sup>.

Appare, così, evidente che gli sforzi del legislatore regionale trovano un significativo freno nella disciplina dei processi devolutivi che il legislatore statale, paradossalmente proprio in sede di attuazione del nuovo assetto costituzionale delle funzioni, ha configurato.

Detto questo, va rilevato che le risposte ottenute all'esito del processo di potenziamento e valorizzazione delle autonomie territoriali, consentono di segnalare il profilo molto basso fino ad ora assunto da Regioni ed enti locali. Infatti, se si volesse tracciare un bilancio dei primi anni di vigenza della nuova disciplina costituzionale e, dunque, della nuova ampiezza dell'autonomia statutaria e legislativa regionale, così come degli effetti fino ad ora raggiunti sul piano della riarticolazione delle funzioni amministrative, ci si accorgerebbe facilmente della eccessiva lentezza di alcuni processi attuativi (tra cui spicca il percorso di adozione dei nuovi statuti regionali) e della evidente difficoltà che tali enti incontrano nell'appropriarsi dei nuovi spazi loro offerti.

Viene così da chiedersi se sussistevano le condizioni culturali e politiche per un processo di tale ampliamento delle autonomie territoriali e se sussistono i presupposti per ulteriori accelerazioni in questo percorso.

---

<sup>77</sup> M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., p. 156, nella disciplina contenuta nell'art. 7 della l. n. 131/03, individua un segno tangibile del «perdurante scarso interesse degli attori politici per la effettività delle riforme».