



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001
1 AGOSTO 2022

Il persistente disallineamento tra
previsioni costituzionali e allocazione
in via legislativa delle funzioni
amministrative: quali prospettive di
attuazione dell'art. 118 Cost.?

di Cristina Napoli

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

Il persistente disallineamento tra previsioni costituzionali e allocazione in via legislativa delle funzioni amministrative: quali prospettive di attuazione dell'art. 118 Cost.?^{*}

di Cristina Napoli

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: il contributo propone una riflessione sulle criticità interpretative e attuative cui l'art. 118 Cost. nella formulazione derivante dalla legge cost. n. 3/2011 ha dato luogo. L'analisi del contributo della giurisprudenza costituzionale in materia precede un'ipotesi ricostruttiva volta a distinguere le funzioni "proprie" da quelle "conferite" (ancora) in attesa dell'intervento del legislatore e in particolare della adozione della Carta delle autonomie locali.

Title: The persistent misalignment between constitutional provisions and the legislative allocation of administrative functions: what kind of implementation for art. 118 of the Constitution?

Abstract [En]: the essay proposes a reflection on the issues concerning the interpretation and the implementation of art. 118 of the Constitution. The analysis of the contribution of constitutional case-law on the subject precedes a reconstructive hypothesis aimed at distinguishing the different functions mentioned in the second paragraph of art 118 of the Constitution ("proprie" and "conferite"), waiting for the contribution of the legislator, and especially for the adoption of the Charter of Local Authorities.

Parole chiave: art. 118 Cost., decentramento amministrativo, funzioni amministrative proprie, funzioni amministrative conferite, Carta delle autonomie locali

Keywords: art. 118 of the Constitution, administrative decentralization, administrative functions mentioned in art. 118 of the Constitution ("proprie" and "conferite"), Charter of Local Authorities

Sommario: 1. Premessa. La sollecitazione a una riflessione a Costituzione vigente. 2. La Carta costituzionale, ora come allora, per una *amministrazione locale*. 3. Criticità interpretative: quali strumenti allocativi e quali categorie costituzionali di funzione amministrativa? 4. Criticità attuative tra tentativi di (ulteriore) riforma della Costituzione e discutibili scelte di politica legislativa. 5. Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio della potestà allocativa e di categorie di funzione amministrativa. 6. Per un ordine concettuale, in attesa dell'attuazione dell'art. 118 Cost. 7. L'indifferibile adozione della Carta delle autonomie locali. Considerazioni conclusive.

1. Premessa. La sollecitazione a una riflessione a Costituzione vigente

Ho aderito con grande piacere alla proposta di far parte del gruppo di lavoro "Funzioni amministrative (art. 118 Cost.)" che, insieme agli altri, ha contribuito alla realizzazione delle giornate di studio svoltesi a Roma il 13 e il 14 ottobre 2021 sul tema *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001* grazie

* Articolo sottoposto a referaggio.

all'iniziativa congiunta dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSiRFA), della rivista *Federalismi.it* e dell'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo.

Il coinvolgimento è stato particolarmente gradito non soltanto poiché occasione di tornare a occuparmi del sistema costituzionale di distribuzione delle competenze amministrative tra enti territoriali, quanto altresì per la sollecitazione di ordine metodologico su cui gli organizzatori hanno in particolare posto l'accento: attraverso un approccio interdisciplinare *“fornire [...] alcuni utili elementi di riflessione sul Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001, e dunque nel suo effettivo e concreto svolgimento, delineandone virtualità e criticità, considerandone i molteplici aspetti che ancora attendono attuazione, e verificando la fattibilità delle proposte di riforme che anche nei tempi più recenti sono in vario modo formulate”*¹.

Un invito – mi pare di poter dire – ad una riflessione da dedicare innanzitutto alle difficoltà di interpretazione e di attuazione del Titolo V così come riformato nel 2001, cui far seguire la formulazione di proposte concrete muovendo realisticamente dal testo costituzionale in vigore e al contempo evitando di strizzare l'occhio a soluzioni normative che presuppongano e/o comunque comportino (ulteriori) revisioni della Costituzione².

Restituendo ora in forma scritta l'intervento svolto nell'ambito del richiamato convegno, raccolgo ancora una volta tale esortazione la quale, peraltro, mi pare sia stata fortemente ribadita nelle relazioni orali allora presentate e senz'altro in quella del prof. Marco Olivetti che, per l'appunto, ha insistito sull'opportunità di resistere alla tentazione di modificare nuovamente la Costituzione.

2. La Carta costituzionale, ora come allora, per una amministrazione locale

In via preliminare, per le finalità appena dichiarate, mi pare sia da porre in rilievo la circostanza per cui l'opzione per un modello di amministrazione per lo più *locale* abbia sì ricevuto nuova linfa con l'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001, per quanto fosse da considerarsi ben salda già nel testo costituzionale per come licenziato in Assemblea costituente.

In questo senso, con riguardo a quest'ultimo, se ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 117 e 118 Cost. le funzioni amministrative potevano distinguersi, sotto il profilo della titolarità, in proprie dello Stato e proprie delle regioni in ragione della spettanza statale ovvero regionale della potestà legislativa in una data materia, dal punto di vista dell'esercizio l'art. 118 Cost. non riproponeva in maniera rigida tale

¹ B. CARAVITA-G.M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 15/2021, Editoriale, p. v.

² In questo senso, EA., *ivi*, p. vi *«[i]l Titolo V, così come ridefinito nel 2001, ha sicuramente introdotto novità di non poco conto, a partire dall'esplicitazione costituzionale dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, ma nello stesso tempo ha incontrato nel processo di attuazione ostacoli, omissioni e problemi di non poco conto, la cui risoluzione richiede analisi oggettive e approfondite, condotte senza infingimenti e paraocchi, basate su dati e verifiche scientificamente validate»*.

scissione³, legittimando, al contrario, talune deroghe al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative⁴. Già al Costituente, infatti, è da ricondurre la scelta per un sistema nel quale l'amministrazione locale dovesse essere reale protagonista nello svolgimento dell'attività amministrativa e ciò sia con riguardo alle materie di competenza legislativa statale che a quelle di competenza concorrente: da un lato, infatti, all'esaustivo secondo periodo dell'art. 5 Cost. secondo cui la Repubblica “*attuа nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo*”⁵, può aggiungersi la possibilità di delegare l'esercizio delle funzioni proprie dello Stato alle regioni e – ai sensi dell'art. 1, comma 3, n. 3, lett. b), legge n. 382/1975 – di procedere con ulteriore subdelega agli enti territoriali minori⁶; dall'altro lato, vengono in considerazione la delega e l'avvalimento di uffici locali come strumenti di “normale” esercizio delle funzioni amministrative proprie delle regioni⁷ e, ancora, l'individuazione diretta da parte del legislatore statale di funzioni da considerarsi di “interesse esclusivamente locale”⁸.

L'opzione per una gestione quanto più possibile decentrata delle funzioni amministrative si rinnova, come noto, con la riforma del 2001 la quale, svincolando *ex artt.* 117 e 118 Cost. l'allocazione della funzione amministrativa ad un determinato livello di governo dalla titolarità della relativa potestà legislativa, ha comportato il superamento del principio del parallelismo delle funzioni. A prescindere dalla titolarità della potestà legislativa, infatti, le funzioni amministrative debbono essere preferibilmente esercitate dai

³ Per un'attenta ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale sul previgente art. 118 Cost. e sulle principali problematiche interpretative sorte con riferimento ad esso, v. ampiamente M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 18 ss.

⁴ Per una dettagliata analisi delle deroghe al principio del parallelismo delle funzioni, v. A. D'ATENA, voce *Funzione (Funzioni amministrative delle regioni)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, vol. XIV.

⁵ Sul decentramento amministrativo in seguito all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana v. almeno P.G. LUCIFREDI-G. COLETTI, *Decentramento amministrativo*, Utet, Torino, 1956; M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1960, p. 155 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Cedam, Padova, 1970; G.C. DE MARTIN, voce *Decentramento amministrativo*, in *Noviss. Dig. it. App.*, 1980, vol. II, p. 996 ss.; F. ROVERSI MONACO, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1983, p. 1197 ss.; ID., voce *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, vol. X; E. BALBONI, voce *Decentramento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1989, vol. IV, p. 515 ss.; L. FERRARIS, voce *Decentramento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento 2000, p. 182 ss.

⁶ Cfr. Art. 118, comma 2 Cost. Sulle principali problematiche relative alla delega di funzioni statali, v. G. BERTI, *Funzioni statali delegate e controlli*, in *Le Regioni*, 1973, p. 888 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *I rapporti fra Stato e regioni*, in AA.VV., *Stato, Regioni ed Enti locali nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 149 ss.; N. MARZONA, *Delegazione amministrativa statale alle regioni*, in *Le Regioni*, 1976, p. 865 ss.; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1986, XXVI, p. 278 ss.

⁷ Art. 118, comma 3 Cost. In generale, sulla delega di funzioni regionali agli enti locali, v. M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 185 ss.; M. CAMELLI, *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1969, p. 1203 ss.; F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit.; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, cit.; F. TESAURO, *Modello costituzionale e modello statutario della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, cit.; G. ABBAMONTE, *La delega delle funzioni agli enti locali: aspetti finanziari*, in *Regioni e comunità locali*, 1976, p. 11 ss.; F. CUOCOLO, *Aspetti della delega delle funzioni amministrative dalle regioni agli enti locali*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 635 ss.

⁸ Art. 118, comma 1. Cfr. G. FALCON, *Art. 118, I comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 224 ss. In argomento v. anche E.M. MARENGHI, *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, Jovene, Napoli, 1977.

comuni, a meno che esigenze di esercizio unitario non ne impongano una diversa allocazione che, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, può estendersi a tutti i livelli superiori di governo, compreso quello statale⁹. Confermando la competenza legislativa in capo agli enti territoriali di maggiori dimensioni e mostrando una preferenza per il livello comunale nell'esercizio del potere amministrativo, il legislatore costituzionale ha ammesso che la concentrazione presso lo stesso ente delle funzioni legislative e di quelle amministrative costituisca non più la regola, bensì una vera e propria eccezione¹⁰.

Il vigente art. 118 Cost., dunque, capovolge il criterio originario di distribuzione delle funzioni amministrative, che dall'alto della piramide dell'amministrazione muoveva verso il decentramento in periferia, collocando le funzioni amministrative «nel punto più basso dell'articolazione dei poteri amministrativi: quello primario dei Comuni e da lì ripartire verso l'alto» in applicazione del principio di sussidiarietà, temperato dalla differenziazione e dall'adeguatezza¹¹: con la continuità garantita dall'art. 5 Cost., si impone a decorrere dal 2011 un principio di tendenziale preferenza per l'esercizio municipale delle funzioni amministrative, il quale fa sì che l'amministrazione comunale si configuri come avente una competenza generale dinanzi alla quale ogni diversa allocazione deve ritenersi eccezionale¹², realizzandosi “per sottrazione” rispetto ai poteri generali assegnati al livello comunale¹³. Tale preferenza dà luogo ad un obbligo, per così dire, metodologico gravante sul legislatore nell'ambito del processo di allocazione ove il comune deve essere considerato in via prioritaria rispetto agli altri livelli di governo¹⁴: tale obbligo, non generando uno specifico onere di motivazione delle leggi¹⁵, può essere inteso in termini di un “dovere generico”¹⁶, la cui violazione potrebbe generare una questione di legittimità costituzionale volta a

⁹ Cfr. A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 232 ss.

¹⁰ Ha avanzato perplessità sulla scissione tra potestà amministrativa e potestà legislativa prodotta dalla legge cost. n. 3/2001 M. CAMELLI, *Relazione*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 89 ss. Ha invece negato che il principio di sussidiarietà abbia sostituito quello del parallelismo poiché tali due principi opererebbero su piani diversi R. BIN, *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, reperibile su www.forumcostituzionale.it, ID., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 365 ss.

¹¹ P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 460.

¹² S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Gior. dir. amm.*, 2001, p. 1193; G. PASTORI, *I rapporti tra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 219; M. CAMELLI, *Dopo il Titolo V: quali poteri locali?*, in *Le Regioni*, 2002, p. 4; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi «unificanti» del sistema italiano: il «posto» della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il «ruolo» dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 164; A. RUGGERI, *L'oscuro volto del neoregionalismo*, in *Nuove autonomie*, 2002, p. 19.

¹³ Così F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1163.

¹⁴ In questo senso, v. S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 185.

¹⁵ Di questo avviso, G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 215; A. CELOTTO-A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 185.

¹⁶ In questo senso, v. S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, cit. p. 185. Più specificamente G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 395 sottolinea come «tanto meno la ragione dello scostamento dal criterio preferenziale sia evidente, tanto più de[ve] risultare che nel

verificare se la sproporzione tra carattere accentratore della titolarità assegnata ed esigenza unitaria sia o meno manifesta¹⁷.

3. Criticità interpretative: quali strumenti allocativi e quali categorie costituzionali di funzione amministrativa?

Venendo più specificamente al testo in vigore dal 2001 e alla sollecitazione richiamata in apertura, un primo ordine di criticità è da ricondurre alle difficoltà ermeneutiche che l'interprete si è trovato a dover affrontare con riguardo alle previsioni costituzionali dedicate alla distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo.

Benché “bilancio” della stagione di riforme legislative inaugurata dalla legge n. 142/1990, la formulazione del primo e del secondo comma dell'art. 118 Cost. non ha consentito di ritenere adottato un sistema amministrativo *alternativo*, da un punto di vista teorico e pratico, rispetto a quello precedente.

Variamente aggettivate all'interno e all'esterno della disposizione da ultimo richiamata, le funzioni amministrative degli enti territoriali non sono state distintamente tipizzate dando luogo, piuttosto, ad un disordine concettuale tale da far parlare la dottrina di “guazzabuglio”¹⁸ o “rovo”¹⁹ terminologico, “arcano costituzionale”²⁰, “dilemma qualificatorio”²¹, “balletto delle qualificazioni”²², “rompicapo”²³.

Dinanzi alla vigente formulazione dell'art. 118 Cost., oggetto di riflessione è stata innanzitutto l'attitudine dell'*attribuzione* e del *conferimento* ad atteggiarsi quali strumenti autonomi e diversificati di allocazione dei compiti amministrativi sì da qualificare da un punto di vista oggettivo le funzioni per tali vie attribuite e conferite, nonché la compatibilità dell'istituto della *delega* di funzioni, tutt'oggi richiamata (soltanto) all'art. 121, ultimo comma, Cost., con le innovazioni introdotte dalla legge cost. n. 3/2001.

A ciò si aggiunga che se il principio del parallelismo delle funzioni è stato all'evidenza sostituito con il principio di sussidiarietà (*rectius*, con il principio di tendenziale preferenza per l'esercizio comunale delle

corso del procedimento legislativo la questione della possibile titolarità comunale è stata affrontata e ragionevolmente esclusa. Non si tratterebbe ancora di un onere di motivazione della legge, ma di un requisito procedurale rivolto a consentire un sia pur limitato sindacato di costituzionalità. Diventerebbero rilevanti, in questa sede, le relazioni che accompagnano i disegni di legge, ed ovviamente lo stesso dibattito in aula e nelle commissioni».

¹⁷ Sul *test* di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e alla necessaria altra allocazione cfr. Corte cost. sentenza n. 179/2019 con nota di M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1115 ss.

¹⁸ S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., p. 187.

¹⁹ R. BIN, *La funzione amministrativa*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 111.

²⁰ Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 2337.

²¹ A. CELOTTO-A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, cit., p. 183.

²² A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Regioni*, 2002, p. 308, ID., *Le regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 36 ss.

²³ F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, p. 847.

funzioni amministrative), niente affatto chiaro è sin da subito apparso cosa si sia sostituito al binomio funzioni amministrative proprie/delegate dello Stato e delle regioni, ovvero, in definitiva, quali siano le categorie costituzionali di funzione amministrativa. In questo senso, infatti, l'art. 118 Cost. ha disposto come noto al primo comma, che le funzioni amministrative sono "attribuite" ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano "conferite" a province, città metropolitane, regioni e Stato e, al secondo comma, che i comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative "proprie" e di quelle conferite con legge statale o regionale. Oltre l'articolo sistematicamente dedicato alla potestà amministrativa ed al suo esercizio frazionato sul territorio nazionale, poi, si aggiungono ulteriori riferimenti alle funzioni "fondamentali" di comuni, province e città metropolitane di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), nonché, come già visto, a quelle "delegate" dallo Stato alle regioni²⁴.

Delle difficoltà interpretative cui il dato testuale ha dato luogo è possibile in questa sede restituire soltanto l'*istantanea* appena proposta la quale comunque rivela *ictu oculi* il tenore delle questioni su cui la riflessione teorica si è trovata a doversi soffermare, peraltro nella costante tensione tra l'esigenza di non negare una qualche continuità (anche) normativa tra il sistema amministrativo previgente e quello vigente per quanto profondamente differenti tra loro e quella, forse solo apparentemente contrapposta, di offrire un'interpretazione dell'art. 118 Cost. idonea a valorizzare la portata innovativa e dirompente delle modifiche introdotte nel 2001.

4. Criticità attuative tra tentativi di (ulteriore) riforma della Costituzione e discutibili scelte di politica legislativa

Non soltanto quale conseguenza di quanto accennato nel precedente paragrafo, anche l'attuazione in via legislativa delle previsioni costituzionali entrate in vigore nel 2001 ha incontrato ostacoli e ritardi non trascurabili: a tutt'oggi, infatti, in disparte l'individuazione *ex lege* delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.²⁵, risulta ancora non intervenuta una disciplina normativa organica di distribuzione delle funzioni amministrative sulla base del vigente art. 118 Cost. dovendosi piuttosto fare ancora riferimento ai trasferimenti di funzioni e compiti adottati in base al combinato disposto di cui agli

²⁴ Per un quadro sulle ipotesi interpretative relative alla attribuzione, al conferimento e alla delega di funzioni amministrative quali strumenti allocativi nel vigente Titolo V Cost., nonché su quelle relative alle categorie costituzionali di funzione amministrativa v. C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 119 ss. e 144 ss.

²⁵ Cfr. d.l. n. 95/2012 convertito con modificazioni in legge n. 135/2012, art. 19; legge n. 56/2014, art. 1, commi 44-46 e 85-89.

artt. 117 e 118 Cost. nella loro originaria formulazione²⁶, unitamente all’assetto delineato all’interno del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i. ai sensi dell’abrogato art. 128 Cost.²⁷.

A questo proposito una prima criticità non può che ricondursi alla propensione delle maggioranze costituite in seno al Parlamento nei venti anni sino ad ora trascorsi a tentare di nuovamente modificare il testo costituzionale più che a esercitare la potestà legislativa nella materia che qui viene in considerazione. Ciò, come noto, è accaduto nella XIV legislatura ove all’emanazione della legge delega n. 131/2003 – recante *Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* – ha fatto invero da sfondo l’approvazione del disegno di legge di revisione della seconda parte della Costituzione il quale, concluso l’*iter* parlamentare il 16 novembre 2005, non è stato confermato dal corpo elettorale in occasione della consultazione referendaria svoltasi il 25-26 giugno 2006. E a distanza di soli dieci anni, analogamente è accaduto nel corso della XVII legislatura nella quale una ulteriore riforma di tutta la parte seconda della Costituzione ha visto sì completare la fase necessaria di cui all’art. 138 Cost., ma non superare quella successiva ed eventuale in considerazione dell’esito negativo del *referendum* del 4 dicembre 2016, pur riuscendo sorprendentemente ad integrare *medio tempore* il parametro di legittimità costituzionale in una più che discussa pronuncia del Giudice delle leggi²⁸.

Una non condivisibile scelta di politica legislativa è stata, poi, quella di non aver saldamente collegato l’attuazione dell’art. 118 Cost. con quella dell’art. 119 Cost. la quale ultima soltanto, dinanzi alla persistente mancata approvazione della più volte annunciata Carta delle autonomie locali, è stata realizzata con la legge delega n. 42/2009 e i successivi decreti legislativi delegati. Le previsioni costituzionali richiamate, infatti, avrebbero opportunamente dovuto essere attuate in modo coordinato, attraverso cioè l’introduzione di principi e regole adottati in considerazione della interconnessione ineliminabile tra l’esercizio delle funzioni da parte degli enti territoriali e le risorse finanziarie necessarie per il relativo esercizio. Viceversa, la declinazione che il legislatore ha inteso conferire all’autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni necessariamente ha dovuto misurarsi con l’allocazione intervenuta in un tempo antecedente l’entrata in vigore della legge cost. 3/2001, rendendosi peraltro necessaria una (invero soltanto) provvisoria individuazione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali minori²⁹.

²⁶ Cfr. F. FURLAN, *I decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni ordinarie*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa” Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, p. 135 ss.

²⁷ Cfr. C. NAPOLI-N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Neldiritto Editore, Molfetta, 2019.

²⁸ Il riferimento è alla sentenza n. 50/2015 su cui la dottrina si è diffusamente soffermata. Per il profilo in questa sede richiamato, v. in particolare A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 8/2015.

²⁹ Art. 21, legge n. 42/2009.

Solo al fine di isolare le circostanze che maggiormente rendono l'idea dell'andamento della legislazione in materia negli ultimi due decenni e dunque senza pretese di completezza, non può non farsi menzione all'adozione della legge n. 56/2014 la quale – oltre ad essere stata adottata “[i]n attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione”³⁰, a mo', cioè, di anticipazione con legge ordinaria degli effetti che avrebbero dovuto essere prodotti dalla modifica della parte seconda della Costituzione approvata in via definitiva dalle Camere nell'aprile del 2016 e mai entrata in vigore – ha determinato la fuoriuscita dal testo unico degli enti locali dell'ente di area vasta e dell'unione dei comuni con riferimento alla disciplina di essenziali profili ordinamentali.

5. Il contributo della giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio della potestà allocativa e di categorie di funzione amministrativa

A fronte dell'inescusabile ritardo accumulato nell'attuazione legislativa, la giurisprudenza costituzionale ha invece nel tempo fatto chiarezza su alcuni aspetti nient'affatto secondari.

In primo luogo, la Corte, coerentemente con la propria più risalente giurisprudenza³¹, ha escluso che dal primo comma dell'art. 118 Cost. sia derivata una sorta di “attribuzione diretta” delle funzioni amministrative in capo ai comuni, non necessitante, cioè, di interposizione legislativa alcuna: in questo senso, infatti, «la concreta allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo non può prescindere da un intervento legislativo (statale o regionale a seconda della ripartizione della competenza legislativa in materia), che deve, di volta in volta, manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la necessaria preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa»³². La necessità dell'intervento legislativo, sia esso statale o regionale, peraltro, si apprezza, sotto altro e sostanziale profilo: la titolarità da parte delle amministrazioni comunali di funzioni amministrative già allocate ad altri livelli di governo non può all'evidenza prescindere dalla contestuale determinazione e dal conseguente trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie per l'esercizio delle funzioni stesse³³.

³⁰ Legge n. 56/2014, art. 1, commi 5 e 51.

³¹ *Ex multis* v. sentenze 27 gennaio 1972, n. 14 e 24 maggio 1963, n. 76.

³² Così sentenza 7 giugno 2004, n. 172.

³³ Nel senso della necessaria interposizione legislativa si è sin da subito espressa la dottrina maggioritaria ed in specie A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della formazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 593 ss.; F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, p. 400 s.; A. CORPACI, *Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale: alcuni profili*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, p. 107 ss.; G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali*, ivi, p. 183; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 442; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 77 ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, 2004,

Il Giudice delle leggi, peraltro, ha avuto occasione di pronunciarsi sulla riconducibilità dell’allocazione delle funzioni amministrative ai principi fondamentali ovvero alla normativa di dettaglio di competenza regionale e a questo proposito la Corte ha precisato che nelle materie di potestà legislativa concorrente il legislatore statale deve limitarsi a fissare norme *sulla* allocazione e non norme *di* allocazione delle funzioni³⁴, non spettando, di regola, ad esso la puntuale distribuzione delle funzioni amministrative³⁵.

Più specificamente, poi, dovendosi escludere in via preliminare la possibilità per il legislatore regionale (*rectius*, per i legislatori regionali) di attribuire funzioni amministrative all’autorità statale, il giudice costituzionale si è espresso sulla legittimazione dello Stato ad assegnare funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa concorrente o residuale a proprie strutture amministrative. Con riferimento a tale questione, benché gran parte della dottrina si fosse espressa nel senso di negare all’art. 118 Cost. e ai principi in esso contenuti l’attitudine a generare “poteri legislativi impliciti”³⁶, la Corte costituzionale, come noto, ha rilevato come le difficoltà derivanti dal riparto di competenze legislative non possano essere risolte esclusivamente in forza dell’art. 117 Cost., essendo, piuttosto, indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell’esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell’art. 118 Cost.: l’attribuzione della funzione amministrativa ad autorità statali all’interno di materie di potestà legislativa concorrente³⁷ ovvero di potestà legislativa residuale regionale³⁸ comporta necessariamente l’*attrazione in sussidiarietà* della relativa potestà legislativa in capo allo Stato³⁹, in tal modo, rovesciando il principio del parallelismo delle funzioni e al contempo sancendo l’“effetto trascinamento” che l’amministrazione, in virtù del principio di sussidiarietà, produce sul riparto delle competenze legislative⁴⁰.

p. 423 ss.; G. FALCON, *L’autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004, p. 393; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2344.

³⁴ Cfr. sentenze 13 gennaio 2005, n. 50; 23 maggio 2005, n. 214; 14 luglio 2005, n. 336; 23 gennaio 2006, n. 32.

³⁵ In ossequio al principio di continuità nell’esercizio delle funzioni amministrative, tuttavia, fino a quando le Regioni non avranno altrimenti disposto, alla legge statale di principio è stato consentito mantenere l’esercizio di una certa funzione amministrativa in capo ad un determinato ente territoriale ovvero stabilirne una diversa allocazione (cfr. sentenza n. 50/2005).

³⁶ G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 384; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, cit., p. 1181; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., pp. 1312-1313; G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell’odierno quadro costituzionale. Considerazioni introduttive*, in AA.VV., *Annuario 2002 (Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo)*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 469; F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l’epilogo delle garanzie costituzionali*, cit., p. 407; contra O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Edizioni PLUS, Pisa, p. 173.

³⁷ Il riferimento è alla nota sentenza n. 303/2003.

³⁸ Cfr. sentenza n. 6/2004.

³⁹ Su questa giurisprudenza costituzionale, v. R. TARCHI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in ID. (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 171 ss.

⁴⁰ In questo senso, v. A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare ...)*, cit., reperibile su www.forumcostituzionale.it; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in www.astridonline.it.

In disparte l'esercizio della potestà allocativa, dal giudice costituzionale sono altresì pervenute indicazioni anche con riguardo alle categorie costituzionali di funzione amministrativa.

A questo proposito, pur evitando di prendere espressamente posizione in merito alla distinzione tra funzioni fondamentali e funzioni proprie⁴¹, la Corte pare di fatto aver aderito all'impostazione teorica a sostegno della natura *gestionale* delle funzioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. con conseguente sostanziale equiparazione di queste a quelle di cui all'art. 118, comma 2, Cost., sì allontanandosi dalla tesi sostenuta in dottrina volta a ricondurre il contenuto tutto della lettera p) dell'art. 117 alla materia *forma di governo locale* per come risultante dall'abrogazione dell'art. 128 Cost.⁴². Allo Stato, dunque, «spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali», mentre la disciplina delle funzioni stesse «è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce»: «la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa»⁴³.

Da ultimo, in particolare con la sentenza n. 189/2021, la Consulta, trovandosi a sindacare sulla conformità a Costituzione di una previsione legislativa regionale con cui talune funzioni amministrative allocate dal legislatore statale a livello regionale in materia di cui all'art. 117, comma 2 Cost. venivano delegate ai comuni, ha sottolineato, diffusamente soffermandosi sulla questione teorica sottesa alla fattispecie sottoposta alla propria attenzione, come la circostanza per cui l'art. 118 Cost. non contenga più alcun riferimento alla delega di funzioni amministrative regionali non possa che determinare l'impossibilità di configurare l'istituto stesso “come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale” in particolare in considerazione delle divergenze tra l'assetto ordinamentale originario e quello derivante dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001⁴⁴.

⁴¹ Già nella sentenza n. 43/2004 la Corte ha precisato come debba sempre essere la legge, statale e regionale, ad operare la concreta allocazione delle funzioni amministrative «[q]uale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), e le “funzioni proprie” di cui a detto articolo 118, secondo comma». Nello stesso senso v. sentenza n. 22/2014, punto n. 4.1.2. del Considerato in diritto.

⁴² Cfr. S. MANGIAMELI, *Relazione*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Edizioni Luiss, Roma, 2002, p. 198 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Regioni*, 2002, p. 462 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2338 ss.; C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., p. 159 ss.

⁴³ Così Corte cost. sent. n. 22/2014.

⁴⁴ A commento v. C. NAPOLI, *Sulla sopravvenuta incompatibilità a Costituzione della delega amministrativa intersoggettiva. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 189/2021 della Corte costituzionale*, reperibile su www.forumcostituzionale.it e in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, fasc. n. 6/2021.

6. Per un ordine concettuale, in attesa dell'attuazione dell'art. 118 Cost.

Posta la necessaria interposizione legislativa per procedere all'allocazione di funzioni amministrative, il legislatore statale e quello regionale secondo le rispettive competenze sono dunque chiamati a individuare prima e distribuire poi le funzioni amministrative tra gli enti territoriali di cui è composta la Repubblica. In attesa di un intervento normativo organico di attuazione dell'art. 118 Cost. nella formulazione derivante dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001, opportuna appare una riflessione sulle categorie costituzionali di funzione amministrativa che valga a distinguere le funzioni proprie (o fondamentali se si preferisce) da quelle conferite.

In questo senso, le funzioni *proprie* dovrebbero rappresentare il patrimonio ineliminabile di attribuzioni amministrative di cui, a seguito dell'azione allocatrice della legge, sono destinatari (necessari) i tre più bassi livelli territoriali di governo. Il legislatore ordinario, cioè, è chiamato ad identificare l'attività amministrativa che deve essere posta in essere dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane sulla base di valutazioni derivanti non soltanto dal dato empirico-storico, ma anche dal mutato ruolo che gli enti locali hanno acquistato nel sistema istituzionale a seguito della riforma del 2001. È stato, a questo proposito, acutamente sostenuto come dall'art. 118 Cost. sia dato ricavare un altro basilare principio: quello della «titolarità necessaria delle funzioni proprie» da parte dei livelli di governo sprovvisti di potestà legislativa ed in base a questo la legge, statale o regionale, deve non soltanto rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza enunciati nel primo comma, quanto altresì riconoscere le funzioni amministrative che appartengono ad un determinato livello di governo in quanto «nucleo identificativo degli enti stessi, come enti di governo della propria collettività»⁴⁵.

Intese in questo senso, le funzioni proprie non possono ricomprendere (tutte) le funzioni *storicamente svolte*, le funzioni amministrative, cioè, attribuite agli enti locali nel corso del tempo in virtù delle stratificazioni legislative e dunque già da essi già esercitate⁴⁶: se, infatti, talune non caratterizzano, non identificano, non qualificano affatto i diversi enti come esponenziali della collettività di riferimento, altre, invece, sono agli stessi imputate quali circoscrizioni di decentramento e non quali enti autonomi⁴⁷. Le funzioni proprie si mostrano, allora, come un nucleo tendenzialmente statico di attribuzioni amministrative spettanti a comuni, province e città metropolitane e insuscettibili di sottrazione in quanto coesenziali alla fisionomia dell'ente.

⁴⁵ Così V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in EA. (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, reperibile su www.astridonline.it, p. 44.

⁴⁶ Cfr. A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto. Volume II. Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Cedam, Padova, 2003, p. 332, evidenza che «la normativa non è stata confezionata in modo da far ritenere che le competenze in questione siano già nei portafogli degli enti locali».

⁴⁷ V. CERULLI IRELLI-C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale*, cit., p. 44.

Dinanzi a tale prospettiva, potrebbe obiettarsi una sostanziale inconciliabilità con quanto disposto dall'art. 118 Cost., essendo di fatto contraddetta «*la dimensione dinamica e flessibile del modello basato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*», in tal modo precludendo «*la possibilità di disporre una diversa collocazione in caso di inadeguatezza*»⁴⁸. Ed è proprio con riguardo a tale obiezione che, a ben guardare, vengono a qualificarsi le funzioni in argomento poiché la previsione nel testo costituzionale di funzioni “proprie” da affiancare ad altre “conferite” agli stessi soggetti territoriali può spiegarsi soltanto là dove venga esclusa l'applicabilità alle prime del principio di sussidiarietà e dei suoi corollari. In altri termini, l'art. 118, secondo comma, Cost., disponendo che “[i] Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie...”, deve essere interpretato nel senso di riconoscere l'esistenza di un nocciolo duro di funzioni amministrative proprie di (tutti i) comuni, di (tutte le) province e di (tutte le) città metropolitane, da distribuirsi, per così dire, “orizzontalmente”, a prescindere, cioè, dalla conformazione geografica, territoriale ed organizzativa dei diversi livelli, eventualmente sanando attraverso il ricorso a forme di associazionismo municipale le difficoltà derivanti dalla molteplicità dei comuni insistenti sul territorio della Repubblica.

Le funzioni amministrative *conferite* ai diversi livelli di governo, invece, sono funzioni “non proprie”, non tipiche, non caratteristiche di un particolare ente territoriale, ma a ciascuno di essi attribuite sulla base delle valutazioni del legislatore “allocatore”, statale o regionale, ispirate ad un decentramento più o meno consistente a seconda delle esigenze unitarie che emergono in relazione alle diverse materie. Esse sono sì “ulteriori” rispetto a quelle proprie, ma non per questo eventuali, ed il relativo conferimento deve avvenire favorendo in primo luogo il livello comunale e successivamente i livelli superiori, là dove i principi di differenziazione ed adeguatezza impongano una diversa allocazione.

Per tale via, le funzioni conferite acquistano notevole rilevanza sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Da un lato, definite le funzioni proprie come quelle che identificano il soggetto territoriale destinatario come ente esponenziale della propria comunità di riferimento, quelle conferite diventano il vero e proprio banco di prova su cui valutare il rispetto da parte del legislatore della sussidiarietà e dei suoi corollari: sottratte alle dinamiche della sussidiarietà, nella sua declinazione verticale, le funzioni proprie di comuni, province e città metropolitane, è proprio su tali ulteriori conferimenti che la sfida del decentramento amministrativo e dell'autonomia istituzionale territoriale, avviata dalla legge Bassanini prima e proseguita con la legge costituzionale n. 3 del 2001 poi, può e deve essere giocata.

Dall'altro, esclusa la riconducibilità *tout court* delle funzioni proprie alle *funzioni storicamente svolte*, le quali invero rappresentano un insieme tutt'altro che circoscritto di funzioni, oltre che, non agilmente

⁴⁸ Tale posizione è stata sostenuta, in particolare, da Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., p. 2339-2340 per confutare la tesi dell'intangibilità delle funzioni *fondamentali* di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) Cost. là dove interpretate come coincidenti con le funzioni amministrative *proprie* di cui all'art. 118, secondo comma, Cost.

determinabile, la categoria delle funzioni conferite riacquista notevole consistenza, così configurando un ambito esteso entro il quale il legislatore è tenuto a verificare l'idoneità di un livello di governo a soddisfare le esigenze della comunità locale in un dato ambito.

7. L'indifferibile adozione della Carta delle autonomie locali. Considerazioni conclusive

Decorsi ormai oltre venti anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001 un complessivo ripensamento della disciplina in oggetto si impone con forza in considerazione della esigenza di restituire coerenza alla relazione intercorrente tra previsione costituzionale e disciplina legislativa.

In tale prospettiva a due elementi è da riconoscere fondamentale rilevanza: il primo è il superamento del principio del parallelismo tra funzioni, di tal che, con le precisazioni derivanti dalla giurisprudenza costituzionale, la titolarità e l'esercizio della potestà amministrativa da parte di un ente territoriale prescindono dalla potestà legislativa in una data materia; il secondo è la rinnovata scelta per un'amministrazione prevalentemente locale, la quale, acquisita nuova linfa dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, viene a distinguere funzioni amministrative attribuite ad ogni livello locale in quanto di esso "caratteristiche" e altre conferite agli enti territoriali tutti sulla base, all'inverso, di valutazioni che attengono all'adeguatezza di un determinato ente a svolgere una determinata funzione secondo canoni di efficienza ed efficacia.

Il compito di riempire di contenuto l'autonomia amministrativa degli enti territoriali per come tratteggiata nel testo costituzionale vigente spetta allo Stato ed alle regioni secondo le rispettive competenze.

Con riguardo al primo, indifferibile appare l'esercizio in maniera organica della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. la quale non può che tradursi nella adozione della più volte annunciata "Carta delle autonomie locali" all'interno della quale, altresì, individuare e dunque distribuire le funzioni amministrative proprie e conferite ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost. si da superare definitivamente il d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali), entrato come noto in vigore a cavallo tra la legge cost. n. 1/1999 e la legge cost. n. 3/2001 e ormai oggetto di numerosissimi interventi normativi di modifica/integrazione non sempre espressi di cui tenere traccia è ormai operazione oltremodo complessa.

In piena coerenza con e a completamento dell'intervento statale, nelle materie di potestà legislativa regionale spetta invece alle regioni l'allocatione delle ulteriori funzioni amministrative da realizzare anch'essa secondo i principi di cui all'art. 118 Cost., nonché auspicabilmente spogliandosi della *gestione* delle diverse attività e non sottraendosi a quel ruolo di indirizzo e programmazione che, previsto – per non dire presupposto – dalla Costituzione con riguardo alle autonomie regionali, può dirsi ad oggi affatto



svolto, come dimostra soltanto guardando ai tempi più recenti la attuazione regionale della legge n. 56/2014.

La legge cost. n. 3/2001 ha riflettuto i cambiamenti di cui il sistema delle autonomie regionali e locali è stato protagonista sin dagli inizi degli anni novanta del secolo scorso, in particolar modo dal punto di vista del decentramento politico e amministrativo, e tuttavia, in quanto revisione costituzionale di vasta portata, deve essere recepita non soltanto come punto di arrivo di un lungo processo di riforma, *«bensì come un punto di partenza per un nuovo assetto delle relazioni stato – regioni – enti locali»*⁴⁹.

⁴⁹ Così P. CARROZZA, *Verso i nuovi statuti regionali: alcune riflessioni sul significato politico ed istituzionale degli statuti*, in T. GROPPI-E. ROSSI-R. TARCHI (a cura di E. LIBONE), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 18.