

## Art. 118 Cost.

<sup>(1)</sup> Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

*(1) Questo articolo è stato sostituito dall'art. 4 L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Si riporta il testo previgente: "Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici".*

**Corte Costituzionale, 27/01/2004, (ud. 20/01/2004, dep. 27/01/2004), n.43**

Il sistema del nuovo Titolo V è improntato a criteri parzialmente diversi. Cadute le norme specifiche che attribuivano in via generale allo Stato il compito di definire le funzioni amministrative degli enti locali (articoli 118, primo comma, e 128, vecchio testo), il nuovo articolo 117, secondo comma, lettera p, ricomprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle sole "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane; mentre il nuovo articolo 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, "le funzioni amministrative", ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Da un lato dunque una "preferenza" generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall'altro un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la

concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo. E poiché tale concreta collocazione non può che trovar base nella legge, ne deriva che sarà la legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, ad operare le scelte relative, nel rispetto dei principi generali indicati.

E' ciò che in sostanza risulta altresì dal nuovo articolo 118, secondo comma, secondo cui gli enti locali subregionali (non solo i Comuni) "sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Quale 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, sta di fatto 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.

In questo quadro, anche l'eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente, non può che rientrare, in via di principio, e salvi i limiti e le condizioni di cui si dirà, nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale.

Se così non fosse, si avrebbe infatti l'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone "l'esercizio unitario" ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà.

In concreto: norme sulla spending review (D.L. n. 95/2012) e decreto Delrio (L. n. 56/2014).

Vecchio 118 Cost.: a) parallelismo delle competenze; b) scarso rilievo degli enti locali; c) impianto flessibile del Costituente.

Struttura: 1) Regioni titolari di:

a) funzioni proprie (previo trasferimento da parte dello Stato);

2) funzioni delegate dallo Stato; esercizio attraverso delega o avvalimento (e conferimento nella Bassanini).

Decreti di trasferimento: logica del parallelismo capovolto (interessi nazionali e tecnica del ritaglio)

## REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Corte Costituzionale, 17/12/1969, (ud. 10/12/1969, dep. 17/12/1969), n.150**

Ma, come si è detto, le menzionate norme di attuazione autorizzano la Regione ad avvalersi di quegli uffici fino a nuova disposizione, quindi non definitivamente, e la stessa Presidenza del Consiglio ammette che gli uffici predetti operano anche nell'interesse della Regione: onde le attribuzioni dei medesimi non possono reputarsi di sola spettanza dello Stato. Ora è da ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, norme di attuazione degli statuti regionali non sono sempre necessarie per l'assunzione di funzioni legislative e amministrative da parte della rispettiva regione: osservò la Corte, nella sentenza 1 luglio 1969, n. 136, non essere logico ritenere che, fino a quando non si emanino prescrizioni di coordinamento riguardo ad ipotesi astratte di incidenza dell'interesse statale in una funzione regionale, ad una regione rimanga inibito di esercitare la propria competenza per quelle altre ipotesi che, in concreto, non coinvolgono quell'interesse. Nella specie, la predisposizione materiale dei ruoli tributari ha una sua delimitazione chiara, perché è attuabile fino al limite dal quale si diparte la competenza impositiva degli uffici finanziari dello Stato; questa competenza, a sua volta, ha preciso contenuto. Se, come si è detto, la preparazione materiale dei ruoli esattoriali, necessariamente, e di per sé, importa assoggettamento al potere di direttiva degli uffici dello Stato, se il consorzio regionale, come altresì si è rilevato, deve pur esso svolgere compiti che non hanno nulla da vedere con l'accertamento e l'imposizione tributaria, se mai gli uffici finanziari periferici dello Stato avevano assunto compiti implicati dal provvedimento stesso, non si vede come siano necessarie norme di attuazione per delimitare competenze che la materia distingue ex se e che la prassi ha consolidato.

Le norme di attuazione sono previste in ogni Statuto speciale e sono d.lgs. anomali. Sono gerarchicamente subordinati agli statuti speciali; fonti separate dalle altre fonti primarie.

Criterio della corrispondenza tra materie e ministero di pertinenza, come nei decreti del 1972.

Stato più avanzato delle Regioni ordinarie (DPR 616/77; L. n. 59/1997; D.lgs. 112/98).

Art. 10 l. cost. 3/2001

Legge del 05/06/2003 - N. 131

**Art. 11 - (Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)**

1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
2. Le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.
3. Le norme di attuazione di cui al comma 2 possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari.

**Corte Costituzionale, 19/07/2004, (ud. 08/07/2004, dep. 19/07/2004), n.236**

È errato il presupposto interpretativo dal quale muovono le ricorrenti, e cioè che l'art. 7 della legge n. 131 del 2003 trovi applicazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Decisivo è in proposito il rilievo che l'art. 11 della medesima legge, rubricato "attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", dopo aver stabilito che «per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10» testé citato, affida alle commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, in relazione alle ulteriori competenze loro spettanti in forza del riformato Titolo V, la proposta di adozione delle norme di attuazione «per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative». La lettura della disposizione risulta agevole: per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica.

In definitiva, il censurato art. 7, come le stesse parti hanno riconosciuto nella discussione orale, riguarda solo le Regioni a statuto ordinario e non anche le Regioni speciali e le Province autonome. Non si applica pertanto alle ricorrenti Regione Sardegna e Provincia di Bolzano, con conseguente inammissibilità della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 7, comma 1.

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

Norme di trasferimento del 1972 (corrispondenza materie e ministeri e tecnica del ritaglio) e funzione di indirizzo e coordinamento

Criterio oggettivo e rifiuto della teoria dei poteri impliciti

L. n. 382 del 1975 e DPR 616/1977 (fonte interposta)

4 settori: ordinamento e organizzazione amministrativa; b) servizi sociali; c) sviluppo economico; d) assetto e utilizzazione del territorio.

Sistematizzazione delle funzioni: per ciascuno dei settori organici sono individuate le funzioni attribuite allo Stato; per quelle trasferite è riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento.

La fonte non aveva una efficacia peculiare, però l'eventuale accentramento delle funzioni doveva essere adeguatamente motivato.

Anche ad ipotizzare - come sostanzialmente fa la ricorrente - una sorta di tutela dell'affidamento della Regione ordinaria nella stabilità almeno relativa dell'assetto delle sue competenze derivante da operazioni devolutive compiute dichiaratamente in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost. e secondo criteri di completezza e di organicità, non può ovviamente escludersi la legittimità (quanto all'an) dell'adozione di un nuovo assetto che risponda ad adeguata concezione o a più pronta ed efficace realizzazione di un valore costituzionale primario.

Rispetto al contestato riassorbimento delle competenze regionali in materia urbanistica ed in altre contermini, e all'asserita intrinseca arbitrarietà (quanto al quomodo) del denunciato nuovo assetto, è sufficiente osservare che il modo stesso in cui le censure sono prospettate dimostra che esse muovono da un presupposto erroneo. E cioè dalla negazione - in contrasto con quanto ritenuto dalle precedenti sentenze di questa Corte dianzi richiamate - della configurabilità di un'autonoma disciplina dell'intero territorio dall'angolo visuale e per l'attuazione del valore estetico culturale come valore primario, e della sua compatibilità con la nozione lata di urbanistica ai sensi dell'art. 80 d.P.R. n. 616 del 1977.

Legge 142 del 1990: ruolo di propulsore alle regioni per l'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso Comuni e Province.

Legge del 08/06/1990 - N. 142

### **Art. 3 - Rapporti tra regioni ed enti locali.**

[ 1. Ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.

2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dalla presente legge in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

3. La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (1).

4. La regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questa base ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali (1).

5. Comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.

6. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.

7. La legge regionale indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali (1).

8. La legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 7 e i programmi regionali, ove esistenti.] (2)

(1) Comma modificato dall'articolo 2 della legge 3 agosto 1999, n. 265.

(2) Legge abrogata dall'articolo 274, comma 1, lettera q) del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Vedi ora gli articoli 4 e 5 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Decreto legislativo del 18/08/2000 - N. 267

#### **Art. 4 - Sistema regionale delle autonomie locali.**

1. Ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.

2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente testo unico in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

3. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle Comunità montane, in base ai principi di cui all'art. 4, comma 3, della legge del 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

4. La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Legge del 15/03/1997 - N. 59  
*Gazzetta Uff. 17/03/1997 n. 63*

#### **Art. 4**

1. Nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al conferimento delle funzioni le regioni

provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali.

2. Gli altri compiti e funzioni di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge, vengono conferiti a regioni, province, comuni ed altri enti locali con i decreti legislativi di cui all'articolo 1.

3. I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

- a) **il principio di sussidiarietà**, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;
- b) il principio di completezza, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a) , e delle funzioni di programmazione;
- c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;
- d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;
- e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;
- f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;
- g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;
- h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;
- i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite;
- l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

Omissis

## Conferimento

Legge del 15/03/1997 - N. 59

### Art. 1

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 marzo 1998, uno o più decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118, e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge. Ai fini della presente legge, per "conferimento" si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti, e per "enti locali" si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali.

2. Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a) , della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

3. Sono esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2 le funzioni e i compiti riconducibili alle seguenti materie:

- a) affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale;
- b) difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico;
- c) rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose;

Omissis

Primo conferimento: art. 1, c. 2.; inoltre, il c. 3 effettua il primo ribaltamento della distribuzione delle competenze (limitatamente alle funzioni amministrative). Anticipa la riforma costituzionale.

D.lgs. 112/1998 (il più importante dei tanti)

4 settori organici: a) sviluppo economico e attività produttive; b) territorio, ambiente e infrastrutture; c) servizi alla persona e alla comunità; d) polizia amministrativa regionale e locale

Che fine ha fatto dopo la legge cost. 3/2001) E dopo la legge Delrio?



## **Dispositivo dell'art. 128 Costituzione**

Articolo abrogato dall'art. 9 L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

[Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.]