



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



**2022 FASC. I**

**(ESTRATTO)**

**GIUSEPPE BERGONZINI**

**DELEGA DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE REGIONALI E PRINCIPIO DI  
SUSSIDIARIETÀ, A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL TITOLO V  
(NOTA A CORTE COST., 7 OTTOBRE 2021, N. 189)**

**12 GENNAIO 2022**

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Giuseppe Bergonzini**  
**Delega di funzioni amministrative regionali e principio di sussidiarietà,**  
**a vent'anni dalla riforma del Titolo V**  
**(nota a Corte cost., 7 ottobre 2021, n. 189)\***

**ABSTRACT: With the decision no. 189/2021, the Italian Constitutional Court ruled on administrative devolution powers and their relationship with the current article 118 of the Constitution. Twenty years after the approval of the emended Title V, Part II of the Constitution, that decision allows us to focus on some peculiar effects of the substantial tightening of the scheme of allocation of the administrative powers, as a result of the new formulation of art. 118 Const.; hence, an additional administrative centralization in the hands of the Regions, to the detriment of local authorities.**

SOMMARIO: 1. La questione di costituzionalità sollevata dal T.A.R. Lazio, relativa alla competenza amministrativa comunale in materia di impianti per lo smaltimento di rifiuti, delegata con legge regionale. – 2. La sent. n. 189/2021 della Corte costituzionale e la dichiarazione d'illegittimità costituzionale sopravvenuta della delega regionale, a cavallo tra il previgente e l'attuale testo dell'art. 118 Cost. – 3. Conseguenti spunti di riflessione: a) la tendenziale compatibilità della delega di funzioni amministrative regionali agli enti subregionali con il novellato art. 118 Cost. – 4. *Segue*: b) La necessità di un fondamento normativo primario *ad hoc* della delega di funzioni amministrative agli enti subregionali, tra potestà legislativa statale e regionale. – 5. Rilievi conclusivi: nuovo art. 118 Cost., sussidiarietà, adeguatezza e potenziale rigidità del sistema di allocazione delle funzioni amministrative, verso un ulteriore accentramento regionale.

*1. La questione di costituzionalità sollevata dal T.A.R. Lazio, relativa alla competenza amministrativa comunale in materia di impianti per lo smaltimento di rifiuti, delegata con legge regionale*

Con la sent. n. 189/2021, depositata in cancelleria lo scorso 8 ottobre, la Corte costituzionale si è pronunciata sul tema della delega di funzioni amministrative regionali ai Comuni nelle materie di potestà legislativa statale esclusiva.

Dalla decisione, che pur si pone in linea di sostanziale continuità rispetto alle precedenti (non numerose, in verità) dedicate al tema successivamente alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, possono essere tratti alcuni specifici spunti di riflessione che offrono l'occasione per soffermarsi sull'argomento a vent'anni di distanza dalla modifica costituzionale; una modifica che molto ha dato da pensare, proprio con riferimento al regime delle funzioni amministrative, nel passaggio tra il previgente e l'attuale testo dell'art. 118 Cost.

I due giudizi amministrativi da cui è sorta l'identica questione di costituzionalità decisa dalla Corte, muovevano entrambi dalla contestata illegittimità della determinazione dirigenziale con cui Roma Capitale aveva concluso negativamente la conferenza di servizi decisoria indetta ai fini del possibile rilascio, in favore delle società ricorrenti, delle autorizzazioni per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti disciplinate dall'art. 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Le ricorrenti eccepivano, in particolare, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lett. b) e c) della l.r. 9 luglio 1998, n. 27, con cui la Regione Lazio aveva espressamente delegato ai Comuni territorialmente competenti l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento e il recupero dei rifiuti di cui era causa<sup>1</sup>: in contrasto con il sopravvenuto art. 208 del d.lgs. n.



\* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> In base all'art. 6, comma 2, della l.r. n. 27/1998 (“*Disciplina regionale della gestione dei rifiuti*”), “*Sono delegate ai comuni: (...) b) l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature*

152/2006, che attribuisce questa competenza alle Regioni; e, quindi, in lamentata violazione dell'altrettanto sopravvenuto art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, constatata la decisiva pregiudizialità del dedotto vizio di legittimità costituzionale, riguardante “la compatibilità della norma attributiva del potere esercitato da Roma Capitale con la Carta costituzionale e, quindi, la competenza dell'amministrazione capitolina ad adottare gli atti impugnati” non ha potuto che ritenere rilevante la questione: la dichiarazione d'incostituzionalità della legge regionale *in parte qua* avrebbe, infatti, necessariamente comportato l'accoglimento del ricorso per vizio di incompetenza del provvedimento gravato, con assorbimento di ogni altra censura<sup>2</sup>.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale ha pienamente condiviso le eccezioni sollevate dalle ricorrenti: “il legislatore regionale del Lazio, nell'attribuire ai propri comuni le funzioni specificate all'art. 6, comma 2, lett. b) e c), della legge regionale n. 27/1998”, ha introdotto “un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con l'art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006 che, nel disciplinare puntualmente il procedimento di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, assegna alla regione territorialmente competente (quella in cui ricade l'impianto) il compito di approvarne il progetto e di autorizzarne la realizzazione e la gestione. Diversamente opinando ne risulterebbe pregiudicato lo scopo perseguito dal legislatore nazionale di garantire, anche in attuazione della normativa comunitaria, la regolarità della messa in esercizio dei predetti impianti attraverso la fissazione di livelli di tutela uniformi”<sup>3</sup>.

Anche in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al novellato art. 118 Cost.<sup>4</sup>, pertanto, non potrebbero essere ammesse iniziative legislative regionali che attribuiscano le competenze amministrative modificando “l'assetto delle competenze come delineato dalla legge statale, ponendosi la relativa normativa quale limite insuscettibile di deroga anche da parte delle regioni”<sup>5</sup>.

Ad ulteriore conforto della sollevata questione di legittimità costituzionale, il Tribunale rimettente ha infine richiamato le sentenze della Corte [15 luglio 2011, n. 187](#), e [27 giugno 2012, n. 159](#): dalle quali risulterebbe “acquisito nell'orientamento della Corte costituzionale il principio secondo il quale, nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa dello Stato, una discrasia normativa tra la norma statale (che stabilisce un determinato assetto di attribuzione delle funzioni) e la norma regionale (che finisce per alterarne, entro il proprio ambito territoriale, il riparto) giustifica di per sé l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s?, che a livello costituzionale ne attribuisce la disciplina al legislatore nazionale”<sup>6</sup>.

---

*deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione; c) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere a) e b)”.*

<sup>2</sup> In questo senso T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, ordinanza 8 luglio 2020, n. 181, in *G.U.*, I Serie Speciale, n. 52 del 23 dicembre 2020, 72, e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, ordinanza 8 luglio 2020, n. 185, in *G.U.*, I Serie Speciale, n. 53 del 30 dicembre 2020, 118. È opportuno precisare come il Tribunale abbia ritenuto ancora in vigore e applicabile nei relativi giudizi la l.r. n. 27/1998, sebbene anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione e al d.lgs. n. 152/2006, considerandola sostanzialmente ed implicitamente “convalidata” dalla successiva l.r. 5 dicembre 2006, n. 23, che aveva apportato alcune modifiche alla l.r. n. 27/1998 senza intervenire sulle disposizioni sospettate d'incostituzionalità.

<sup>3</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, ord. n. 181/2020, cit., 74, e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, ord. n. 185/2020, cit., 120.

<sup>4</sup> Espressamente considerato dal Tribunale rimettente come un nuovo “elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative, correlato alle esigenze unitarie di esercizio ‘sovraterritoriale’ delle medesime” (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, ord. n. 181/2020, cit., 74, e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, ord. n. 185/2020, cit., 121).

<sup>5</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, ord. n. 181/2020, cit., 74-75, e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, ord. n. 185/2020, cit., 121.

<sup>6</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, ord. n. 181/2020, cit., 75, e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, ord. n. 185/2020, cit., 121. *Ad abundantiam*, al termine della motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione sollevata, il Tribunale ha infine ritenuto opportuno ricordare come altre Regioni, proprio al fine di adeguare la propria legislazione alle ricordate pronunce della Corte costituzionale (nonché al sopravvenuto d.lgs. n. 152/2006), abbiano “provveduto a ridefinire il quadro delle competenze amministrative in materia di gestione di rifiuti, riallocando in capo alla regione le funzioni amministrative” attribuite dallo Stato.

2. La sent. n. 189/2021 della Corte costituzionale e la dichiarazione d'illegittimità costituzionale sopravvenuta della delega regionale, a cavallo tra il previgente e l'attuale testo dell'art. 118 Cost.

All'esito del giudizio di costituzionalità, svoltosi secondo il rito camerale, la Corte ha, in sostanza, pienamente accolto la prospettazione del Tribunale rimettente.

Aggiungendovi, però, un insieme di precisazioni non prive di rilievo in ordine al riassetto delle funzioni amministrative conseguente alla riforma degli artt. 117 e 118 Cost.; sulla base delle quali gli effetti nel tempo della dichiarazione di illegittimità costituzionale sono stati conseguentemente modulati.

Confermata la rilevanza della questione e la plausibilità della motivazione svolta sul punto dal Tribunale<sup>7</sup>, la Corte ha preso le mosse dalla riconducibilità delle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 152/2006 per i procedimenti di autorizzazione di nuovi impianti di smaltimento rifiuti alla materia "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema", di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. Ne ha, altresì, nuovamente ribadito il carattere di "materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali"; fermo restando il possibile esercizio di competenze legislative delle Regioni "per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente"<sup>8</sup>.

Poste queste premesse, la Corte ha affrontato specificamente il problema del rapporto tra esercizio della potestà legislativa statale e attribuzione delle funzioni amministrative: nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale spetta al solo legislatore nazionale "definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocatione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo". Il principio di legalità richiede, infatti, "che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate mediante un atto legislativo, la cui adozione non può che spettare all'ente – Stato o Regione, 'secondo le rispettive competenze' (art. 118, secondo comma, Cost.) – che ha inteso dislocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che ne predilige l'assegnazione al livello comunale"<sup>9</sup>.

Pertanto, nel caso in cui lo Stato individui le Regioni quali amministrazioni competenti, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, esse non possono riallocare le funzioni amministrative loro attribuite presso un altro ente. Ciò comporterebbe "una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale", e vanificherebbe le "ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario"<sup>10</sup>.

Fin qui, nulla di particolarmente diverso rispetto alle ricordate ordinanze di rimessione; ivi incluso il richiamo, suggerito dallo stesso Tribunale rimettente, ai due precedenti costituiti dalle sentenze nn. [187/2011](#) e [159/2012](#).

In entrambi i giudizi conclusi con le decisioni appena ricordate era in discussione, peraltro, la legittimità costituzionale di discipline regionali successive alla l. cost. n. 3/2001, che riallocavano

---

<sup>7</sup> Anche in ordine alla persistente vigenza ed applicabilità nei giudizi *a quibus* della l.r. n. 27/1998, in quanto "convalidata" dalla successiva l.r. n. 23/2006 (si veda la precedente nota 2: Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 3.1 del *Considerato in diritto*).

<sup>8</sup> Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 4.2 del *Considerato in diritto*. Sul rapporto tra competenza legislativa esclusiva dello Stato e possibile esercizio di potestà legislativa regionale in senso ampliativo del livello di tutela ambientale si vedano, in precedenza: Corte cost., [sent. n. 86/2021](#), punto 8 del *Considerato in diritto*; Corte cost., [sent. n. 215/2018](#), punto 2,ì del *Considerato in diritto*.

<sup>9</sup> Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punti 5.1 e 5.2 del *Considerato in diritto*.

presso altri enti competenze amministrative attribuite alle Regioni da una legge dello Stato: il che aveva indotto la Corte, in quelle occasioni, a dichiararne per ciò solo l'illegittimità costituzionale<sup>11</sup>.

Nella fattispecie decisa dalla sentenza in commento, invece, sospettata d'incostituzionalità era una legge entrata in vigore prima della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, espressamente ispirata al previgente criterio della delega ordinaria di funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali, ai sensi dell'originario art. 118, comma 3, Cost. (*“La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici”*).

Ciò ha, con tutta probabilità, indotto la Corte a soffermarsi sul concetto di delega, e sulle conseguenze che la riforma dell'art. 118 Cost. ha avuto sul regime della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali.

Quanto al primo profilo, la Corte ha ritenuto di precisare che “con la delega di funzioni amministrative il soggetto titolare del potere di provvedere su determinati interessi conferisce ad altro soggetto la legittimazione ad adottare atti che rientrano nella propria sfera di attribuzione, così dando luogo a una competenza di carattere derivato, ancorché limitata al solo esercizio della funzione e non incidente sulla sua titolarità”. Inoltre, poiché “la predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti costituisce una proiezione del principio di legalità, che, ai sensi dell'art. 97 Cost., regola l'agire amministrativo, l'attitudine della delega a modificare la competenza ne giustifica il condizionamento al duplice presupposto della titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e dell'espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare”<sup>12</sup>.

Da questo punto di vista, ne risulta ribadita l'illegittimità costituzionale della legge regionale *de qua*, che ha riallocato una funzione amministrativa attribuita dallo Stato alle Regioni “in assenza – sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente – di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione”<sup>13</sup>.

In particolare, osserva la Corte, risulta evidente l'attuale mancanza, nel vigente testo costituzionale, di una norma che consenta in via generale la delega di funzioni amministrative agli enti subregionali: “La mancata riproduzione, nel testo dell'art. 118 Cost. introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...), del riferimento, presente nella formulazione originaria dello stesso art. 118, alla delega come strumento di ‘normale’ esercizio delle funzioni amministrative regionali induce (...) a ritenere che tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione da parte della fonte a ciò competente”<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Con la [sent. n. 187/2011](#), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 7, della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16: “il legislatore regionale delle Marche ha inteso allocare, con un suo atto legislativo, la funzione amministrativa relativa alla cura delle procedure finalizzate all'affidamento del servizio di gestione della ricordata categoria di rifiuti presso l'ente territoriale Comune, laddove la legge dello Stato (il più volte ricordato art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 182 del 2003) ha, viceversa, individuato nella Regione il soggetto pubblico cui tale funzione è assegnata. L'evidenziata discrasia normativa giustifica di per sé la pronuncia di illegittimità costituzionale” (Corte cost., [sent. n. 187/2011](#), punto 4.3 del *Considerato in diritto*). Analogamente ha disposto la [sent. 159/2012](#), relativamente all'art. 2 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41: la legge regionale, “oltre a disporre la allocazione della funzione diversamente da quanto previsto dal competente legislatore statale, ha, altresì, per implicito, individuato in relazione a tale funzione una nuova competenza della Autorità marittima, struttura pacificamente appartenente alla organizzazione dello Stato”; “essa ha, in tal modo, illegittimamente modificato l'assetto competenziale delineato sul punto dalla legge dello Stato (che, come detto, attribuisce il compito di curare le procedure di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei rifiuti del carico alla Regione)” (Corte cost., [sent. 159/2012](#), punti 4.2 e 4.3 del *Considerato in diritto*).

<sup>12</sup> Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 6.1 del *Considerato in diritto*; la Corte cita espressamente, al riguardo, Cons. Stato, Sez. VI, sent. 29 novembre 2012, n. 6042, secondo cui “La delega di funzioni, costituendo una deroga all'ordine legale delle competenze, deve essere prevista dalla legge”.

<sup>13</sup> Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 6.2.1 del *Considerato in diritto*.

Emerge in modo evidente, pertanto, la differenza tra il previgente assetto ordinamentale, ispirato al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, nel quale la delega “rispondeva a un’essenziale esigenza di flessibilità”, e il modello di ripartizione delle funzioni amministrative risultante dalla riforma costituzionale del 2001: in applicazione del principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative sono attribuite in via generale ai Comuni, ma “la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell’ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l’esercizio unitario”<sup>15</sup>.

Sulla base di questo *iter* argomentativo la Corte ha, quindi, dichiarato l’illegittimità costituzionale sopravvenuta della l.r. n. 27/1998, a partire dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 del d.lgs. n. 152/2006; infatti, “soltanto con il codice dell’ambiente i nuovi principi regolatori risultanti dalla riforma costituzionale del 2001 si sono tradotti in una specifica disciplina del riparto delle funzioni amministrative, così rendendo attuale la discrasia, rispetto a tale assetto, della distribuzione delle competenze disposta dalla normativa regionale anteriore qui denunciata”<sup>16</sup>.

### 3. *Conseguenti spunti di riflessione: a) la tendenziale compatibilità della delega di funzioni amministrative regionali agli enti subregionali con il novellato art. 118 Cost.*

Il primo, significativo profilo di riflessione aperto dalla [sent. n. 189/2021](#) è relativo al problema dell’astratta configurabilità della delega di funzioni amministrative, o meno, successivamente all’entrata in vigore del riformato art. 118 Cost.

Proprio la premessa da cui muove la Corte, secondo cui la delega ha ad oggetto il trasferimento ad altri enti del potere di provvedere su determinati interessi (esercizio della funzione), immutata restandone la relativa titolarità in capo al delegante<sup>17</sup>, aveva, in effetti, indotto da subito diversi interpreti a considerare *ab imis* incompatibile la delega di funzioni amministrative agli enti locali con il nuovo art. 118 Cost.: in base al quale Comuni, Province e Città metropolitane potrebbero essere esclusivamente “*titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite*” con legge; ma non esercitare in concreto funzioni amministrative formalmente spettanti ad altri enti, che ne mantengono la titolarità<sup>18</sup>.

Non è questa, tuttavia, la soluzione a cui è pervenuta la Corte costituzionale: piuttosto chiaro, in tal senso, il passaggio della sentenza in cui viene evidenziata la mancata riproduzione nel nuovo testo dell’art. 118 Cost. del riferimento alla delega quale *ordinario* strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, accompagnata dalla constatata assenza, nel caso di specie, di “una specifica abilitazione da parte della fonte a ciò competente”<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 6.2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>16</sup> Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>17</sup> Non dà adito a dubbi, sul punto, il già ricordato passaggio di Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>18</sup> Nel senso della incompatibilità della delega di funzioni con il nuovo art. 118 Cost. si sono espressi, ad esempio: M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V*, in *le Regioni*, n. 6/2001, 1293; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, ivi, 1315; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 2-3/2003, 449-450; P. URBANI, *L’allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, ivi, 467; B. DE MARIA, *Strumenti e tecniche di riparto delle funzioni amministrative nelle leggi regionali*, in S. Staiano (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006, 41, 50-51; Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. III, 2343; C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell’art. 118, primo e secondo comma*, Torino, 2011, 140-142. Sul tema si veda anche G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Dir. pubbl.*, n. 4/2005, 980, secondo cui la delega risultava comunque “frutto di un’impostazione in certo modo legata alla supremazia dell’autonomia regionale rispetto a quella locale”.

<sup>19</sup> Il riferimento è sempre a Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 6.2.1 del *Considerato in diritto*.

In questo ragionamento non sembra rinvenibile alcuna preclusione a priori che impedisca di ricorrere alla delega di funzioni amministrative agli enti subregionali, anche in vigenza del riformato Titolo V, Parte II, della Costituzione, quale metodo *non-ordinario* di allocazione di tali funzioni presso un diverso livello di governo: è anzi la stessa Corte a ritenerla possibile, alla sola condizione che essa trovi espresso fondamento in una previa disposizione di legge, in doveroso ossequio all'art. 97 Cost.<sup>20</sup>.

Conclusione, questa, a ben vedere non del tutto ovvia: i principi di sussidiarietà e adeguatezza oggi espressi dall'art. 118, comma 1, Cost. potrebbero persino impedire *ex se*, una volta attribuita una determinata funzione amministrativa ad un livello di governo superiore a quello comunale, per ragioni di esercizio unitario, di riallocarla verso il basso tramite il meccanismo della delega. Come si è notato, infatti, “risulterebbe contraddittorio scegliere un certo ente, quale soggetto titolare, e, nel contempo (o, anche, successivamente), delegare l'esercizio ad un altro ente perché ritenuto più adeguato. Il riconoscimento della adeguatezza comporta, quale soluzione immediatamente ascrivibile al canone della sussidiarietà, l'attribuzione della titolarità”<sup>21</sup>.

Dalla pronuncia della Corte sembrerebbe emergere, inoltre, l'accoglimento di una nozione ampia di funzioni amministrative “*conferite*” ai sensi del vigente art. 118, commi 1 e 2, Cost., tale da ricomprendervi (evidentemente) anche le funzioni delegate<sup>22</sup>; in una prospettiva che, in relazione al testo costituzionale novellato nel 2001, tende ad includere e sussumere nel concetto di “conferimento” ogni forma, comunque denominata e diversamente articolata, di “devoluzione” delle funzioni amministrative, “comprensiva dunque delle attribuzioni *iure proprio* e dei trasferimenti per delega”<sup>23</sup>. Si era considerato, d'altra parte, che “in un sistema in cui la Costituzione non vincola più la titolarità di nessuna funzione amministrativa specifica la ‘delega’ di funzioni amministrative, se fatta con legge, perde ogni elemento di tipicità, e non si distingue più

<sup>20</sup> Si veda, ancora una volta, Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>21</sup> Lo ha osservato Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, cit., 2343. Analoghe le considerazioni di B. DE MARIA, *Strumenti e tecniche di riparto delle funzioni amministrative nelle leggi regionali*, cit., 51, con specifico riferimento ai Comuni: “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”.

<sup>22</sup> Nozione legittimata, in qualche modo, già dall'art. 1 della l. 15 marzo 1997, n. 59, secondo il quale “*Ai fini della presente legge, per ‘conferimento’ si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti*”: lo ha sottolineato, nel rilevare la progressiva perdita di rilevanza del titolo formale attraverso cui venivano allocate le funzioni amministrative, R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa, in le Regioni*, n. 6/2001, 1239. Si veda anche, di recente, C. BERTOLINO, *La delega di funzioni amministrative: alla ricerca delle ragioni di “abbandono” dell'istituto*, in *le Regioni*, n. 4/2019, 989. In senso contrario A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., 1315. In vigore del precedente testo costituzionale, la necessità di interpretare in senso ampio (anche) il concetto di delega, in una prospettiva volta a favorire la collaborazione tra Regioni ed enti pubblici subregionali, era stata particolarmente evidenziata da L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 384, secondo cui l'art. 118, terzo comma Cost. si prestava “a ricevere le applicazioni più diverse: da una stabile devoluzione di competenze e di responsabilità (...); fino alla mera deconcentrazione di funzioni regionali ed alla stessa codipendenza di singoli tipi di uffici locali delle Regioni e degli enti autonomi minori” (nello stesso senso anche M. BERTOLISSI, *Art. 118 Cost.*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 723).

<sup>23</sup> Così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, 204. In senso favorevole alla compatibilità della delega di funzioni con il nuovo art. 118 Cost., sebbene “l'impianto del nuovo art. 118 Cost. si fondi sull'attribuzione della titolarità delle funzioni”, si erano espressi A. CELOTTO, A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 191. Ha rilevato il persistente (sebbene non frequente) utilizzo della delega come titolo per il conferimento di funzioni agli enti locali, sia da parte del legislatore statale che da parte di quello regionale, successivamente al nuovo Titolo V, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Titolarità ed esercizio della funzione amministrativa nel nuovo assetto del sistema autonomistico locale*, in Id. (a cura di), *Comuni e funzione amministrativa*, Torino, 2007, 26. Più di recente, in favore della permanenza dell'istituto della delega anche successivamente alla riforma del Titolo V, si è espressa C. BERTOLINO, *La delega di funzioni amministrative: alla ricerca delle ragioni di “abbandono” dell'istituto*, cit., 998.

dal semplice ‘conferimento’: che ovviamente può essere limitato, parziale, soggetto a poteri del conferente, con il solo limite del rispetto dei tre principi enunciati dall’art. 118, 1° comma”<sup>24</sup>.

Il punto decisivo nel ragionamento della Corte pare essere costituito, in ogni caso, dal nuovo testo dell’art. 118 Cost., che avrebbe trasformato la delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali da strumento generale, dotato di uno specifico fondamento normativo di livello costituzionale, in metodo di allocazione delle competenze sostanzialmente eccezionale e privo di una precisa base normativa a monte; bisognoso, perciò, di essere regolato volta per volta, *ad hoc*, da una puntuale disposizione di legge che attribuisca appositamente alle Regioni non solo la titolarità di determinate funzioni amministrative, ma anche il potere di delegarle agli enti locali.

Che sia il nuovo testo dell’art. 118 Cost. a cambiare le carte in tavola è confermato, del resto, dal fatto che ad assumere rilievo dirimente nella fattispecie esaminata dalla Corte non possa essere ritenuta la sopravvenienza del Testo unico dell’ambiente: basti ricordare come il compito di approvare i progetti dei nuovi impianti per la gestione di rifiuti risultasse già attribuito alle Regioni dagli artt. 19, comma 1, lett. d), e 27 del previgente d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, poi confluiti negli attuali artt. 196, comma 1, lett. d) e 208 del vigente d.lgs. n. 152/2006.

È, quindi, la diversa formulazione dell’art. 118 Cost. ad aver determinato l’illegittimità della delega disposta dalla legge della Regione Lazio n. 27/1998, nella perdurante vigenza sostanziale della medesima norma statale che attribuiva (e continua ad attribuire) la competenza amministrativa *de qua* alle Regioni: ciò che era consentito prima della riforma del Titolo V (delegare questa particolare funzione amministrativa regionale ai Comuni), non è più consentito ora, nonostante il parametro legislativo statale di riferimento sia rimasto immutato.

Di qui, la dichiarazione d’illegittimità costituzionale sopravvenuta della legge regionale, che la Corte ha ritenuto di far decorrere non dall’entrata in vigore del nuovo art. 118 Cost., ma da quella della prima, nuova disciplina statale della materia successiva alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione<sup>25</sup>.

#### 4. Segue: *b) La necessità di un fondamento normativo primario ad hoc della delega di funzioni amministrative agli enti subregionali, tra potestà legislativa statale e regionale*

Se il ricorso alla delega di funzioni amministrative regionali deve, seguendo le considerazioni della Corte, ritenersi ancora compatibile con il vigente art. 118 Cost., diviene a questo punto necessario chiedersi quale sia la fonte *competente* che ne può consentire l’utilizzo (secondo profilo problematico).

Che debba trattarsi di una fonte di rango primario appare ovvio, in virtù del già richiamato principio di legalità e delle riserve di legge di cui agli artt. 97, comma 2, e 118, comma 2, Cost. D’altra parte, in un sistema nel quale è ritenuta comunque necessaria l’intermediazione del legislatore per attribuire funzioni amministrative agli enti che compongono la Repubblica, pur in

---

<sup>24</sup> G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 2-3/2002, 392, nota 1. Secondo P. CARETTI, *Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in ID., *Stato, Regioni e enti locali tra innovazioni e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, 152, poiché “gli strumenti ordinari di esercizio delle funzioni a livello regionale, ossia l’utilizzazione degli uffici e la delega di funzioni, fuoriescono” dal nuovo quadro costituzionale, il vero problema diviene quello di comprendere “il modo in cui si legano in concreto l’esercizio delle funzioni conferite al sistema degli enti locali e la potestà di governo della Regione”.

<sup>25</sup> E ciò, in base alla considerazione secondo cui la modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione non determina “l’automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali”; dette norme, “adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall’autorità dotata di competenza nel nuovo sistema” (Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 7.1 del *Considerato in diritto*; in precedenza, nello stesso senso: Corte cost., [sent. n. 244/2020](#), punto 3.5.1 del *Considerato in diritto*; Corte cost., [sent. n. 401/2007](#), punto 21 del *Considerato in diritto*; Corte cost., [sent. n. 376/2002](#), punto 4 del *Considerato in diritto*).

vigenza del principio costituzionale di sussidiarietà<sup>26</sup>, detta intermediazione deve risultare altrettanto necessaria quando si tratti di disciplinare espressamente il potere di delegare ad altri una competenza amministrativa precedentemente attribuita dalla legge.

Non si può, quindi, che replicare per la delega di funzioni amministrative quanto la stessa Corte costituzionale ha avuto occasione di precisare per la loro attribuzione: poiché l’allocazione in concreto delle funzioni amministrative “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”<sup>27</sup>.

Meno ovvio appare, invece, stabilire se questo compito spetti al legislatore statale, oppure al legislatore regionale: soprattutto, nelle materie di competenza concorrente.

Per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva dello Stato, non sembrano sussistere molte alternative, come direttamente ed esplicitamente confermato proprio dalla [sent. n. 189/2021](#)<sup>28</sup>: nella materia di cui all’art. 117, comma 2, lett. s) Cost. è precluso alle Regioni delegare ai Comuni (ma anche, per le stesse ragioni, alle Province e alle Città metropolitane) le funzioni amministrative loro attribuite da una legge dello Stato.

La scelta allocativa compiuta al riguardo dal legislatore statale nelle materie di competenza esclusiva non è, in altri termini, derogabile se non per espressa volontà normativa del legislatore medesimo, che dovrebbe previamente prevedere *ad hoc* la possibilità di delegare a un diverso livello di governo una determinata funzione amministrativa attribuita alle Regioni. Se così non fosse ne risulterebbe svuotata di significato, del resto, la stessa scelta allocativa operata a monte dallo Stato.

Neppure particolari problemi dovrebbero porsi nelle materie di competenza residuale delle Regioni: dovendo ritenersi implicito nel potere di allocare determinate funzioni amministrative con legge regionale anche quello di statuirne l’eventuale delegabilità ad altri livelli di governo, nei limiti e alle condizioni stabilite dalla legge regionale<sup>29</sup>. Salve restando, semmai, le possibili “intromissioni” dello Stato a titolo di “chiamata in sussidiarietà”<sup>30</sup> e negli ambiti di intervento trasversali, destinati ad espandersi anche in settori materiali in linea di principio riservati alle Regioni. E salvi rimanendo comunque tutti i limiti in cui le Regioni potrebbero incorrere per effetto dell’esercizio, da parte dello Stato, della sua potestà legislativa in materia di “*funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*”, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. p) Cost.<sup>31</sup>.

Nelle materie di competenza concorrente, invece, la coesistenza della legislazione statale di principio e regionale di dettaglio obbliga a domandarsi se una determinata scelta allocativa di

---

<sup>26</sup> In questo senso, specificamente, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, 194-196. Sul punto, a seguito dell’entrata in vigore del nuovo art. 118 Cost.: R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, cit., 1240; G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 6/2001, 1259; ID., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, cit., 394-395; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., 1307-1308; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, cit., 441-442; A. CELOTTO, A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, cit., 184-185.

<sup>27</sup> Corte cost., [sent. n. 43/2004](#), punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>28</sup> Oltre che dalle precedenti, ricordate sentenze nn. [187/2011](#) e [159/2012](#).

<sup>29</sup> Non potendo immaginarsi, ad esempio, che una determinata funzione amministrativa attribuita con legge regionale alle Province possa essere da queste delegata ai Comuni, in assenza di un previo fondamento normativo di livello necessariamente primario, in ossequio al principio di legalità. Si veda sempre, sul punto, Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6042.

<sup>30</sup> Alle condizioni definite dalla nota sentenza della Corte [n. 303/2003](#), punti nn. 2.1 e 2.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>31</sup> Sui quali si veda A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 195-196, secondo cui le “funzioni fondamentali – unitamente alle funzioni (*non* fondamentali) eventualmente trasferite o conferite dallo Stato nelle materie di *sua* competenza legislativa – sono destinate a configurare un *regime giuridico comune*, valevole per tutti gli enti locali, indipendentemente dalle Regione (ordinaria) sul cui territorio siano ubicati” (ivi, 196, corsivi dell’Autore). In argomento, in precedenza, R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, cit., 1240, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *le Regioni*, n. 6/2001, 1179-1180, e R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 2-3/2002, 370-371.

funzioni amministrative debba ritenersi riservata allo Stato, oppure alle Regioni: non risulta del tutto chiaro, in effetti, “se la competenza della legge statale relativamente alla determinazione dei principi fondamentali della materia includa anche un intervento in relazione alla distribuzione delle funzioni”<sup>32</sup>.

In linea teorica, potrebbe presentarsi al riguardo un problema di non poco momento, potenzialmente alimentato proprio dai vigenti principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Se si muove dalla nuova regola generale espressa dall’art. 118, comma 1, Cost., costituita dall’attribuzione in via di principio delle funzioni amministrative ai Comuni, ogni allocazione ad un diverso livello di governo disposta dal legislatore statale o regionale (secondo le rispettive competenze) “*per assicurarne l’esercizio unitario*”, dovrebbe essere intesa come sostanzialmente derogatoria rispetto al nuovo assetto delle funzioni amministrative definito dal vigente testo costituzionale<sup>33</sup>. Bisognosa, pertanto, proprio in quanto tale, di adeguata (e motivata, secondo alcuni<sup>34</sup>) ponderazione da parte del legislatore, e sindacabile da parte della Corte costituzionale, pur con tutti i problemi che ciò comporta<sup>35</sup>.

Una scelta di questo tipo, espressa in ambiti materiali di competenza concorrente, non dovrebbe essa stessa essere considerata un principio fondamentale?

L’allocazione di una determinata funzione amministrativa presso un ente diverso dal Comune, in attuazione del principio di sussidiarietà, potrebbe ritenersi riservata al legislatore statale proprio per garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale che detta funzione venga esercitata dal medesimo (superiore) livello di governo, per esigenze di esercizio unitario. Se così fosse, anche nelle materie di competenza concorrente la decisione di consentire la delegabilità di una certa funzione amministrativa, attribuita dal legislatore nazionale alle Regioni, risulterebbe riservata allo Stato. Residuando un’eventuale potestà legislativa regionale al riguardo (pur nei limiti di cui si è detto) solo nelle materie di competenza legislativa regionale *ex art. 117, comma 4, Cost.*

Autorevoli opinioni, peraltro, hanno da subito escluso (ed escludono) la praticabilità di un’interpretazione di tal fatta dei rapporti tra art. 118 ed art. 117, comma 3, Cost.; ritenendo, invece, che l’attribuzione delle competenze amministrative nelle materie di competenza concorrente vada senz’altro ricondotta alla potestà legislativa delle Regioni<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Così F. FRACCHIA, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 174. L. TORCHIA, “*Concorrenza*” fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *le Regioni*, n. 4/2002, 648, osservava come anche laddove si ammettesse “che la determinazione dei principi fondamentali possa essere estesa sino alla indicazione di criteri e regole generali per l’allocazione delle funzioni amministrative o di regole per il loro esercizio, essa non può certo giungere alla diretta e unilaterale allocazione delle funzioni singolarmente e puntualmente prese”. Anche A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., 1314-1315, aveva formulato l’ipotesi secondo cui la potestà di allocare con legge le funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente avrebbe potuto ritenersi attribuita in parte al legislatore statale, in parte al legislatore regionale. In tema, si veda pure C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell’art. 118, primo e secondo comma*, cit., 95-96.

<sup>33</sup> Espressamente in tal senso F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, cit., 1168 e 1179. Analogamente M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V*, cit., 1278.

<sup>34</sup> Si vedano, in merito, A. CELOTTO, A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, cit., 185. *Contra* S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 173.

<sup>35</sup> A partire dall’assai delicata valutazione, che dovrebbe essere condotta in sede di giudizio di legittimità, in ordine all’effettiva sussistenza, o meno, della necessità di esercizio unitario di una certa funzione; problemi segnalati, tra gli altri, da: G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1260-1261; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 373-374; P. URBANI, *L’allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, cit., 461-464; A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 198-200.

<sup>36</sup> Espressamente in questo senso R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, cit., 1240, secondo la quale la soluzione al problema posto dovrebbe ritenersi scontata, perché la legge regionale meglio di quella statale “potrà tenere conto dei principi cui il riparto deve ispirarsi, ed in modo particolare di quello di differenziazione” (in senso analogo G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato: alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano, 2012, 36). Si vedano anche: G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda*

La stessa Corte costituzionale sembra essere ormai ripetutamente pervenuta, sul punto, alla medesima soluzione: “nelle materie di potestà legislativa concorrente (...), l’allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio – in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l’attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale – allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirgli ad un diverso livello di governo”<sup>37</sup>.

Negli ambiti materiali di competenza concorrente la scelta di quale sia il livello di governo al quale attribuire una determinata funzione amministrativa va generalmente ricondotta, quindi, al potere delle Regioni di legiferare con norme di dettaglio.

Se così è, lo stesso dovrebbe valere, conseguentemente, anche per l’eventuale decisione del legislatore regionale di consentire la delegabilità in via amministrativa di una certa funzione ad un livello di governo diverso da quello al quale essa sia stata originariamente attribuita.

La giurisprudenza espressa dalla Corte in merito alla distribuzione delle competenze amministrative sembra ad oggi garantire, pertanto, un certo margine di manovra al riguardo alla legislazione regionale: specie considerato il numero ed il particolare rilievo, proprio sul piano del diritto amministrativo, delle materie di potestà concorrente definite dall’art. 117, comma 3, Cost. Salva sempre restando, anche in questi ambiti materiali, la possibile, significativa incidenza: della legislazione statale specificamente dedicata alla disciplina delle funzioni fondamentali degli enti locali<sup>38</sup>; della legislazione statale “trasversale”, o esercitata a titolo di chiamata in sussidiarietà.

#### *5. Rilievi conclusivi: nuovo art. 118 Cost., sussidiarietà, adeguatezza e potenziale rigidità del sistema di allocazione delle funzioni amministrative, verso un ulteriore accentramento regionale*

Quanto sin qui evidenziato consente, ora, di trarre alcune brevi considerazioni di sintesi.

Un dato di una certa consistenza è rappresentato, in primo luogo, dai reali effetti concreti che la nuova formulazione dell’art. 118 Cost. ha avuto sul sistema di attribuzione (ed ulteriore, eventuale ri-allocazione) delle funzioni amministrative.

Si è visto (lo hanno considerato sia il Tribunale rimettente<sup>39</sup>, sia la stessa Corte costituzionale nella sentenza in commento<sup>40</sup>), come la delega di funzioni amministrative rappresentasse, nel testo originario dell’art. 118 Cost., un meccanismo che consentiva di rendere maggiormente flessibile un metodo di distribuzione delle competenze amministrative ispirato all’altrimenti rigido sistema del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative<sup>41</sup>: “la delega di funzioni implicava, in termini di obiettivi politici, una valutazione da parte del delegante degli interessi in campo e la conseguente ricerca dell’ambito amministrativo ottimale per l’espletamento delle attività al quale delegare l’esercizio delle funzioni”; il che avrebbe dovuto “condurre ad un riassetto delle competenze in sede di esercizio delle funzioni”<sup>42</sup>.

---

della Costituzione, cit., 1260; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, cit., 457; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, 172; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 234; A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 195.

<sup>37</sup> Così Corte cost., [sent. n. 252/2016](#), punto 3.2 del *Considerato in diritto*; si vedano anche: Corte cost., [sent. n. 384/2005](#), punto 5 del *Considerato in diritto*; Corte cost., [sent. n. 336/2005](#), punto 7.1 del *Considerato in diritto*; Corte cost., [sent. n. 50/2005](#), punto 11 del *Considerato in diritto*.

<sup>38</sup> Su quest’ultimo profilo, si vedano sempre i rilievi di A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 195-196.

<sup>39</sup> Si veda T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, ord. n. 181/2020, cit., p. 74, e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, ord. n. 185/2020, cit., p. 120.

<sup>40</sup> Corte cost., [sent. n. 189/2021](#), punto 6.2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>41</sup> Sulla cui problematicità rimane sempre attuale la lettura di L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 191-196.

<sup>42</sup> C. BERTOLINO, *La delega di funzioni amministrative: alla ricerca delle ragioni di “abbandono” dell’istituto*, cit., 988.

Il superamento del principio del parallelismo nel nuovo art. 118 Cost.<sup>43</sup>, e la contestuale previsione a livello costituzionale di un metodo più “dinamico” di allocazione delle funzioni amministrative fondato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sembrerebbe di primo acchito indirizzare, già di per sé, verso un ordine assai più elastico di distribuzione di tali funzioni: un ordine che, pur privilegiando in via generale l’ente più vicino ai cittadini, ammetterebbe tutte le eccezioni necessarie ad un più proficuo svolgimento dei compiti di amministrazione attiva.

La sussidiarietà, si è in effetti precisato, “non è [non dovrebbe essere] un principio di chiusura dei vari livelli su sé stessi in una logica di spartizione di competenze: essa designa il movimento umano di apertura progressiva, che non travolge le forme intermedie ma le apre alle forme successive. Di ogni livello sociale (o istituzionale) di aggregazione lo Stato sussidiario rispetta l’autonomia in quanto gradino di questa scala, ma deve trattarsi di un’autonomia che non si restringe, ma che apre naturalmente i propri membri al livello successivo e li rende *responsabili* della società nel suo complesso”<sup>44</sup>.

Tuttavia, il compito di assegnare una determinata funzione amministrativa ad un livello di governo superiore a quello comunale ove lo richiedano esigenze di esercizio unitario, attribuito dal vigente art. 118 Cost. al legislatore statale o regionale, può comunque portare ad un sostanziale irrigidimento (in un certo senso, *ex post*, rispetto ai principi predefiniti nel vigente testo costituzionale) del sistema amministrativo.

Una volta che l’ascensore della sussidiarietà<sup>45</sup> sia *risalito*, infatti, non appare così ovvio che esso possa *ridiscendere*; neppure attraverso il meccanismo della delega, che consentirebbe di investire altri del concreto esercizio di una competenza che il legislatore statale o regionale ha deciso di attribuire ad un preciso livello di governo; e che potrebbe, quindi, frustrare proprio quelle esigenze di esercizio unitario che hanno indotto il legislatore ad una certa allocazione “verso l’alto” di una determinata funzione amministrativa.

In altri termini, l’obiezione di fondo secondo cui i principi di sussidiarietà e adeguatezza sarebbero *ex se* incompatibili con il meccanismo della delega di funzioni appare ancora attuale e non agevolmente superabile, se non al rischio di vanificare i principi medesimi<sup>46</sup>. Se il legislatore statale o regionale stabiliscono che un determinato livello di governo (diverso da quello comunale) è il più idoneo allo svolgimento di una determinata funzione amministrativa, perché dovrebbe essere possibile consentirne il successivo *spostamento* ad un altro livello? E ciò varrebbe, si badi, con riferimento ad ogni forma di ri-attribuzione della competenza amministrativa originariamente assegnata dal legislatore, comunque denominata e concepita: si tratti di *delega* in senso proprio o di *conferimento* in senso ampio di funzioni amministrative, come concretamente delineato e caratterizzato.

Il precedente testo dell’art. 118 Cost. muoveva da un assetto tendenzialmente rigido di distribuzione di compiti amministrativi (parallelismo tra funzioni legislative e amministrative), e cercava di temperarlo attraverso il ricorso a strumenti di possibile, maggiore flessibilità (delega come metodo ordinario di ri-allocazione dei compiti amministrativi regionali, e avvalimento degli uffici degli enti locali). Il percorso delineato dal vigente Titolo V, Parte II, della Costituzione sembra invece dipanarsi quasi in senso opposto: muove da principi generali teoricamente più flessibili (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza), ma richiede un’intermediazione del legislatore che, una volta esercitata, rischia di stabilizzare definitivamente le scelte allocative

---

<sup>43</sup> Superamento formale a cui ha peraltro fatto seguito, sempre a mente della sentenza della Corte n. [303/2003](#), un parallelismo inverso (dalle funzioni amministrative alla potestà legislativa) e “moderato”, nel senso sottolineato da A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, 2.

<sup>44</sup> F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 206.

<sup>45</sup> Per riprendere la nota espressione di R. BIN, G. PITRUZZELLA, da ultimo in *Diritto pubblico*, Torino, 2021, 88.

<sup>46</sup> In argomento, si vedano sempre i rilievi di Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, cit., 2343, e di B. DE MARIA, *Strumenti e tecniche di riparto delle funzioni amministrative nelle leggi regionali*, cit., 51, già ricordati *sub* nota 21.

compiute, impedendo un'ulteriore ri-allocazione verso il basso delle funzioni amministrative sottratte al livello comunale.

Rispetto al quadro delineato, la decisione della Corte in commento offre indicazioni di vario segno.

Da un lato pare stemperare, almeno in parte, gli effetti di potenziale irrigidimento del sistema amministrativo di cui si è detto: pervenendo ad una lettura dei principi di sussidiarietà e adeguatezza implicitamente più elastica di quanto la loro formulazione potrebbe in astratto suggerire; e tale da non impedire in via di principio la delega di funzioni amministrative (o, per le medesime ragioni, il loro conferimento ad altro titolo) ad un diverso livello di governo, alla sola condizione che il potere di delegare (conferire) dette funzioni trovi espresso fondamento nella fonte legislativa, statale o regionale, che le attribuisce. Una lettura, questa, a cui si accompagna la richiamata giurisprudenza della Corte secondo cui l'allocazione delle funzioni amministrative non costituirebbe, di per sé, una scelta espressiva di un principio fondamentale riconducibile alla disciplina di un determinato ambito materiale: con conseguente espansione della potestà legislativa regionale al riguardo in tutte le materie di potestà legislativa concorrente, di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

D'altra parte, risulta assolutamente evidente come, sempre secondo la Corte, la formulazione attuale dell'art. 118 Cost. precluda alle Regioni, nelle materie di competenza esclusiva statale, ogni ulteriore spostamento e ri-allocazione verso il basso di una determinata competenza amministrativa attribuita dalla legislazione nazionale (sempre in assenza di un'espressa autorizzazione in tal senso da parte della fonte statale medesima).

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale nel quale la Corte ha reso la sentenza in commento offre, in definitiva, la plastica dimostrazione di un peculiare esito concreto della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione certo non particolarmente favorevole, in questa specifica prospettiva, all'autonomia delle Regioni e degli enti locali: in presenza di un'immutata scelta allocativa effettuata dal legislatore statale (attribuire alle Regioni la competenza all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti<sup>47</sup>), il nuovo testo dell'art. 118 Cost. determina l'illegittimità costituzionale sopravvenuta della legislazione regionale che pretenda di disporre diversamente di questa competenza amministrativa; in tal modo cristallizzando la scelta allocativa compiuta dal legislatore statale, comprimendo corrispondentemente l'autonomia regionale nonché limitando, di riflesso, l'effettiva estensione dei poteri amministrativi degli enti locali.

Il principio di sussidiarietà viene così ad assumere, sotto questo profilo, proprio quei caratteri indesiderati e non auspicabili di "principio di chiusura dei vari livelli su sé stessi in una logica di spartizione di competenze"<sup>48</sup>.

Un effetto concreto, pare, non privo di importanza e suscettibile di presentarsi ben oltre il caso concreto che ha dato origine al giudizio *a quo*. Soprattutto se si considera che i criteri di ragionamento fatti propri dalla Corte nel caso di specie appaiono replicabili per tutte le ipotesi di ulteriore "spostamento" di funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalla legislazione statale, a prescindere dal titolo giuridico (delega, conferimento *et similia*) che ne costituisca il fondamento. E se si tiene presente la peculiare pervasività di diverse materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, proprio in ambiti rilevanti per il diritto amministrativo, capaci di incidere in modo rilevante anche nelle materie di competenza legislativa regionale.

Alla decrescente fortuna che ha assistito l'istituto della delega di funzioni amministrative nel nostro ordinamento<sup>49</sup> si aggiunge, in ogni caso, l'effetto concreto di cui si è detto; discendente dalla

---

<sup>47</sup> Scelta, va ribadito, già effettuata dagli artt. 19, comma 1, lett. d), e 27, del previgente d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, successivamente confermata negli attuali artt. 196, comma 1, lett. d) e 208, del vigente d.lgs. n. 152/2006.

<sup>48</sup> Il riferimento è sempre al già ricordato avviso di F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 206.

<sup>49</sup> Si rinvia, in argomento, a C. BERTOLINO, *La delega di funzioni amministrative: alla ricerca delle ragioni di "abbandono" dell'istituto*, cit., 995-1001.

nuova formulazione dell'art. 118 Cost. e dalla scomparsa del formale riferimento alla delega come *ordinario* strumento di esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Si tratta, in definitiva, di un ulteriore, ennesimo profilo che finisce per incidere in modo potenzialmente significativo sulla configurazione delle Regioni come istituzioni deputate anche a compiti puntuali di amministrazione attiva, piuttosto che come enti di governo dotati di prevalenti compiti legislativi, di indirizzo e coordinamento<sup>50</sup>.

Tra gli scopi esplicitamente e tradizionalmente rinvenuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale nella delega di funzioni amministrative regionali e nell'avvalimento degli uffici degli enti locali, come delineati dal previgente testo dell'art. 118, comma 3, Cost., vi era proprio quello di evitare una complicazione burocratica della struttura amministrativa regionale<sup>51</sup>, che desse vita ad “un accentramento regionale in luogo di un accentramento statale”<sup>52</sup>.

Un auspicio, questo, più che un effetto costituzionalmente imposto<sup>53</sup>, a cui aveva fatto seguito, nei fatti, il mantenimento di apparati amministrativi regionali consistenti (anche allo scopo di coordinare e indirizzare l'attività degli enti locali), da parte di Regioni tendenzialmente “riluttanti a decentrare agli enti locali, anche solo a titolo di delega, almeno una parte significativa delle consistenti funzioni amministrative spesso attribuite o pervenute in via provvisoria alle Regioni medesime in virtù di un malinteso parallelismo tra competenze legislative e amministrative”<sup>54</sup>. A questo modello di amministrazione “regionocentrico”<sup>55</sup> aveva forse contribuito, d'altra parte, la stessa “inattitudine” o “inefficienza di molti enti locali infra-regionali, che ben difficilmente” avrebbero potuto svolgere, “accanto alle funzioni istituzionali, una gran massa di compiti nuovi ad essi delegati”; e che, lasciati a sé stessi, avrebbero comunque dato luogo “a gravi difformità di indirizzo”<sup>56</sup>.

La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione costituiva, perlomeno nelle sue premesse, un'occasione per un nuovo tentativo di andare oltre l'accentramento delle funzioni amministrative

<sup>50</sup> Nel senso già delineato da A. BARBERA, *La regione come ente di governo*, in *Pol. dir.*, 1973, 741-742.

<sup>51</sup> Si veda, al riguardo, Corte cost., [sent. n. 39/1957](#): “Proprio allo scopo di evitare la creazione di troppi uffici burocratici che i molti compiti affidati all'Ente Regione renderebbero necessari, lo Statuto dispone che la Regione svolga normalmente i suoi compiti amministrativi a mezzo degli uffici già esistenti di altri enti pubblici valendosi dei detti uffici o direttamente o attraverso una delegazione data all'ente a cui gli uffici appartengono. Se la delegazione dovesse portare alla moltiplicazione degli uffici degli enti delegati lo scopo pratico del sistema sarebbe frustrato”; il parametro di riferimento era costituito, allora, dall'art. 14 dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige (oggi art. 18 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670), di tenore identico al previgente art. 118, comma 3, Cost.

<sup>52</sup> Così Corte cost., [sent. n. 11/1959](#), punto 3 del *Considerato in diritto*, con riferimento all'art. 44 dello Statuto per la Sardegna. Secondo P. CAVALERI, *L'evoluzione dello stato regionale in Italia. Lezioni di diritto regionale*, Padova, 1997, 101, il testo originario dell'art. 118, comma 3, Cost. rispondeva, nell'intento del Costituente, non solo all'obiettivo di “ridurre all'indispensabile la creazione di uffici amministrativi”, ma anche a quello di “far sì che l'azione amministrativa, esercitata dagli enti più vicini ai cittadini-utenti, corrisponda il più possibile alle esigenze delle collettività locali (con una sorta di anticipazione del ‘principio di sussidiarietà’ (...)).

<sup>53</sup> Sul punto, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 369, e P. CAVALERI, *L'evoluzione dello stato regionale in Italia. Lezioni di diritto regionale*, cit., 101, in senso contrario alla configurazione delle Regioni come enti ad amministrazione indiretta necessaria.

<sup>54</sup> G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, cit., 976. Si vedano anche, dello stesso Autore, le considerazioni espresse in ID., *Le tendenze centralistiche nella organizzazione amministrativa delle Regioni prima e dopo le recenti riforme costituzionali*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Vol. II, *Attività, organizzazione, servizi*, Padova, 2007, 284-286.

<sup>55</sup> La definizione, critica, è sempre di G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, cit., 976.

<sup>56</sup> Questi i rilievi di L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 379; analogamente, M. BERTOLISSI, *Art. 118 Cost.*, cit., 723. Molto critico, rispetto alla effettiva capacità degli enti locali di svolgere al meglio funzioni amministrative di maggior rilievo (anche successivamente alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione) M. CARLI, *Le funzioni amministrative dopo la riforma del Titolo V*, in L. Violini (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano. Primo incontro di studio “Gianfranco Mor” sul diritto regionale*, Milano, 2005, 326: “per attuare l'art. 118, la Regione ha bisogno di enti locali adeguati che, nella stragrande maggioranza, non ci sono (...): 5100 Comuni sotto i cinquemila abitanti non possono essere adeguati allo svolgimento di funzioni significative. Comuni con segretario generale ‘a scavalco’, senza dirigenti, con un numero esiguo di dipendenti, non sono strutture in grado di recepire in maniera significativa funzioni amministrative”.

presso le Regioni, nella direzione di un possibile alleggerimento dei relativi apparati burocratici. La dichiarazione di intenti del legislatore costituzionale era, del resto, chiara: proprio in virtù della pari dignità costituzionale dei diversi livelli istituzionali componenti la Repubblica e del superamento del criterio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, nonché della regola generale costituita dall'attribuzione di queste ultime, in via di principio, ai Comuni<sup>57</sup>.

Eppure, la precedente linea di tendenza in ordine al rapporto tra amministrazione regionale e amministrazioni locali non ha subito particolari inversioni di rotta, neanche successivamente alla riforma del Titolo V, Parte II, Cost. La stessa, nuova stagione statutaria che ne è seguita pare aver generalmente riprodotto il precedente modello organizzativo diretto e indiretto dell'amministrazione regionale, sostanzialmente "centralizzato"<sup>58</sup>.

A conclusioni diverse non sembra possibile pervenire oggi, pur a diversi anni di distanza da un referendum istituzionale che ha avuto (anche) l'effetto sostanziale di rafforzare il disegno autonomistico ribadito e sviluppato dalla novella costituzionale del 2001<sup>59</sup>: anche perché, come si è notato, "a seguito della pronuncia referendaria del 4 dicembre 2016, vi è (...) un impianto costituzionale immutato che fa delle Regioni soggetti deputati alla programmazione e alla legislazione e vi è, di contro, una legislazione ordinaria che riporta in capo alle stesse Regioni ambiti amministrativi rilevanti"<sup>60</sup>. Ivi inclusa la legge 7 aprile 2014, n. 56, che nel ridisegnare il sistema di allocazione delle funzioni amministrative provinciali "ha contribuito a una valorizzazione per molti versi impropria delle Regioni (...) quali enti di amministrazione attiva, assecondando una configurazione ancora più ambigua delle stesse"<sup>61</sup>.

La rilevata, perdurante tendenza all'accentramento di competenze amministrative presso le Regioni, a discapito degli enti locali, trova puntuale ed ulteriore conferma nella sentenza in commento. Per motivi che appaiono riconducibili, appunto, non alle scelte in tal senso effettuate dalle Regioni (che pure non mancano<sup>62</sup>), ma direttamente al legislatore nazionale: anche costituzionale, per le ragioni sin qui tratteggiate.

<sup>57</sup> In argomento, G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Dir. pubbl.*, cit., 978-982; si veda anche G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato: alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, cit., 29.

<sup>58</sup> Ne ha ragionato diffusamente G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, cit., 985-995 (nonché ID., *Le tendenze centralistiche nella organizzazione amministrativa delle Regioni prima e dopo le recenti riforme costituzionali*, cit., 290-297).

<sup>59</sup> Lo ha osservato, in particolare, M. BERTOLISSI, *Il carattere democratico dell'amministrazione locale*, in M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, 2017, 24-35, pervenendo alle seguenti conclusioni: "Il corpo referendario ha votato in massa, con una percentuale schiacciante per il No. Il No coinvolge il testo incorporato nel quesito sotto un duplice profilo: per un verso, riconferma la perdurante preferenza per la Costituzione del 1948, così come è stata modificata nel 2001; per altro verso, nel fare ciò, sconfessa, indirettamente ma chiaramente, la lettura che della riforma del 2001 ha dato la Corte costituzionale, lettura incorporata nel nuovo testo, bocciato, appunto, dalla consultazione referendaria" (ivi, 35).

<sup>60</sup> In questo senso B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, "Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *Federalismi.it*, n. 8/2018, 12. Sul punto anche C. BERTOLINO, *La delega di funzioni amministrative: alla ricerca delle ragioni di "abbandono" dell'istituto*, cit., 998-1000.

<sup>61</sup> La notazione è di G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 1-2/2021, 233.

<sup>62</sup> Basti pensare, da ultimo, proprio alle leggi con cui le Regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 89, della l. n. 56/2014, hanno deciso di trattenere presso di sé, in tutto o in parte, le funzioni amministrative in precedenza provinciali. Si è notato, al riguardo, come la decisione di confermare quasi integralmente in capo alle Province le previgenti funzioni abbia caratterizzato la legislazione regionale di Veneto, Piemonte e Lombardia; in tutte le altre Regioni italiane si è assistito ad un sostanziale trasferimento di tali funzioni all'apparato regionale, in parte più o meno consistente (in argomento: M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *Federalismi.it*, n. 5/2017, 12-13, e C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, *ivi*, n. 5/2019, 20-24).