

# L'attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione

I riflessi sull'ordinamento  
degli enti locali

a cura di  
Beniamino Caravita

Estratto



Jovene editore 2015

Comitato scientifico della collana «Studi di federalismi.it»

Direttore della collana: Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Coordinamento dell'area di diritto costituzionale: Prof. Nicolò Zanon

Coordinamento dell'area di diritto regionale: Prof. Giulio M. Salerno

Coordinamento dell'area del diritto costituzionale comparato: Prof. Tommaso E. Frosini

Coordinamento dell'area di diritto amministrativo: Prof. Maria Alessandra Sandulli

Coordinamento dell'area servizi alla persona: Prof. Anna Maria Poggi

Coordinatore dell'area di diritto dell'economia: Prof. Mario Libertini

Coordinatore dell'area di diritto comunitario: Prof. Gianmichele Roberti

Presidente del comitato scientifico: Prof. Sandro Staiano

Componenti: Prof. Luca Antonini; Prof. Mario Bertolissi; Prof. Paola Bilancia; Pres. Luigi Carbone; Cons. Francesco Caringella; Prof. Massimo Carli; Prof. Paolo Carnevale; Dott. Riccardo Carpino; Prof. Luisa Cassetti; Prof. Stefano Ceccanti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Alfonso Celotto; Pres. Giuseppe Cogliandro; Prof. Pasquale Costanzo; Dott. Renzo Dickmann; Pres. Pasquale de Lise; Prof. Gisela Faerber; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Gianmaria Flick; Prof. Enric Fossas; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Carlo Emanuele Gallo; Prof. Silvio Gambino; Prof. Stefano Grassi; Prof. Mario Libertini; Pres. Giuseppe Marziale; Dott. Daniela Morgante; Prof. Roberto Nania; Avv. Stefano Nespor; Pres. Filippo Patroni Griffi; Prof. Angelo Maria Petroni; Prof. Andrea Piraino; Prof. Giovanni Pitruzzella; Prof. Anna Maria Poggi; Prof. Johanne Poirier; Prof. Margherita Raveraira; Prof. Gianmichele Roberti; Pres. Renato Rordorf; Prof. Antonio Ruggeri; Prof. Marco Ruotolo; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Pres. Sergio Santoro; Prof. Hans Peter Schneider; Prof. Pietro Selicato; Prof. Giovanni Serges; Pres. Giuseppe Severini; Prof. Massimo Siclari; Prof. Alan Tarr; Prof. Lorenza Violini; Prof. Mauro Volpi; Prof. Robert Williams; Prof. Nicolò Zanon.

Per l'inserimento nella collana è necessario il giudizio positivo di un Comitato di lettura scelto dal Direttore, dal Presidente del Comitato scientifico, dal Coordinatore dell'area.

Il presente volume è stato pubblicato con fondi PRIN 2009: «L'attuazione degli artt. 118 e 119 della Costituzione: I riflessi sull'ordinamento degli enti locali», Responsabili delle Unità di ricerca:

- Prof. Beniamino Caravita - Università Sapienza di Roma - Dipartimento di Scienze Politiche;
- Prof.ssa Luisa Cassetti - Università degli studi di Perugia - Dipartimento di Diritto Pubblico;
- Prof. Guido Clemente di San Luca - Seconda Università di Napoli - Dipartimento di discipline giuridiche ed economiche italiane, europee e comparate;
- Prof.ssa Anna Maria Poggi - Università degli studi di Torino - Dipartimento di Scienze giuridiche;
- Prof.ssa Antonella Sciortino - Università degli studi di Palermo - Dipartimento IURA;
- Prof.ssa Carla Barbati - IULM - Milano- Facoltà di Arti, turismo e Mercati - Dipartimento Economia, studi giuridici e aziendali.

Diritti d'autore riservati - © Copyright 2015 - ISBN 978-88-243-2387-1

Jovene editore - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

website: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) email: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

## SOMMARIO

BENIAMINO CARAVITA, <i>Presentazione della ricerca</i> .....	p.	VII
Analisi statistica dei dati PRIN 2009: “Attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione: i riflessi sull’ordinamento degli enti locali” (Aldo Lamberti) .....	»	1
Regioni e attività culturali (Carla Barbati) .....	»	41
L’attuazione dell’art. 118 della Costituzione in materia di beni culturali (Guido Clemente di San Luca) .....	»	69
Le funzioni amministrative in materia di ambiente, territorio ed energia (Maria Grazia Rodomonte - Federica Grandi - Andrea Luciani) .....	»	85
L’obiettivo dello sviluppo economico al cospetto delle autonomie territoriali: dimensioni attuali e trasformazioni delle funzioni amministrative esercitate da Regioni ed enti locali (Luisa Cassetti - Silvia Ricci) .....	»	117
Sussidiarietà delle funzioni e federalismo finanziario nel settore della sanità (Antonella Sciortino) .....	»	153
L’attuazione dell’art. 118 della Costituzione in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale e i suoi riflessi sull’ordinamento degli enti locali (Annamaria Poggi - Cristina Bertolino - Tanja Cerruti - Linda Michelotti) .....	»	169

## PRESENTAZIONE DELLA RICERCA

*Beniamino Caravita*

Il principale obiettivo che si è tentato di perseguire attraverso la ricerca PRIN “L’attuazione degli artt. 118 e 119 della Costituzione” i cui risultati finali vengono pubblicati in questo volume, è stato quello di dare conto dello “stato di avanzamento” del federalismo amministrativo e fiscale nel nostro ordinamento.

In questi anni la dottrina si è spesso occupata del tema, ma, nella maggior parte dei casi, l’approccio privilegiato nello studio del trasferimento delle funzioni e del relativo esercizio è stato un approccio settoriale. Gli studi presenti, pur numerosi, hanno cioè provveduto ad esaminare il trasferimento e l’esercizio delle funzioni amministrative con riferimento pressoché esclusivo a singole materie, senza tuttavia allargare lo sguardo.

L’obiettivo che si sono prefissi, invece, i promotori di questa ricerca è stato quello di utilizzare i dati che emergono dai singoli settori per costruire un quadro completo dello stato di attuazione del federalismo amministrativo, provando a mettere in risalto quanto lo Stato ha conferito agli enti locali, quanto hanno conferito agli stessi enti le Regioni, nonché, inoltre, come sia stato declinato l’esercizio effettivo delle funzioni da parte degli enti locali ai quali le stesse sono state attribuite.

Per far fronte a questo obiettivo, certamente ambizioso, è stato necessario impostare un lavoro complesso e lungo che ha visto una prima fase di riflessione teorica sul tema che ci si accingeva a sviscerare, ed una seconda fase di screening e di raccolta dei dati normativi necessari per avere un quadro completo; sulla descrizione delle modalità operative seguite ci si soffermerà brevemente nelle pagine che seguono. Prima di entrare nel dettaglio, però, appare non irrilevante una riflessione sulla quasi coincidenza della riflessione conclusiva portata avanti dalla ricerca e l’intervento legislativo improntato dal governo in carica: l’arco temporale sul quale è stato impegnato il gruppo di ricerca si è infatti sviluppato nel periodo 2013-2014 ed ha dunque anticipato la riflessione del legislatore statale che, proprio nell’aprile 2014 ha approvato la legge n. 56, cosiddetta Legge Delrio, la cui fase attuativa ha previsto proprio un’operazione di monitoraggio delle funzioni amministrative provinciali da parte di Osservatori regionali appositamente istituiti. La circostanza è giunta evidentemente come conferma del fatto che, a distanza di quasi 15 anni dall’entrata in vigore della riforma del Titolo V, fosse quanto mai opportuno fare il punto della situazione sullo stato di attuazione dell’art. 118 Cost., tanto più in considerazione dell’avvio della discussione parlamentare su di una (nuova) riforma del Titolo V.

L’obiettivo che si è posto il gruppo di ricerca, perseguito attraverso un’attenta analisi della normativa statale e regionale vigente, ha richiesto, in primo luogo, che venissero individuate le funzioni amministrative effettivamente

conferite agli enti locali dallo Stato e dalle Regioni dopo la legge cost. n. 3 del 2001. Come è noto, infatti, l'art. 118 della Costituzione, così come novellato dalla riforma del 2001, ha previsto l'attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai Comuni, salvo quelle che, per assicurarne l'esercizio unitario, sono conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. La stessa riforma ha inoltre, come è noto, modificato le competenze legislative dello Stato e delle Regioni. Nello specifico, lo Stato è quindi oggi nelle condizioni di conferire le funzioni (fatta salva l'ipotesi di conservare a sé la funzione amministrativa) a Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane; le Regioni, invece, possono decidere di restare competenti anche per le funzioni amministrative ovvero di conferirle a Province, Comuni e Città metropolitane. Quest'ultimo aspetto rileva quindi nella misura in cui è con la legge statale o regionale (a seconda della competenza) che viene distribuito il carico di funzioni amministrative in ogni materia ai diversi livelli di governo della Repubblica.

La dottrina concordemente ha già avuto sentore che, dopo più di dieci anni dalla riforma del titolo V della Costituzione, la radicale trasformazione dell'ordine istituzionale da essa prevista sia ancora in atto. In particolare, è stato già detto come ancora da definirsi compiutamente sia la ripartizione delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed autonomie locali nonché la questione della ripartizione delle risorse finanziarie derivante dall'attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale". Come è noto, lo "spostamento" di poteri verso i livelli di governo infranazionali è ispirato al principio di "sussidiarietà" in forza del quale, nella sua accezione verticale, gli enti esponenziali dei detti livelli di governo dovrebbero costituire, in quanto pubblici poteri più vicini alle realtà da amministrare, il fulcro dell'azione istituzionale (normativa ed amministrativa). L'interpretazione del dato normativo risultante dalla novella ha posto non pochi problemi in dottrina, con il risultato che, oggi, il nuovo assetto del sistema autonomistico territoriale ancora sconta oscurità ed incertezze.

Alla luce di ciò il progetto di ricerca ha tentato di indagare in concreto, dati normativi alla mano, la titolarità della funzione amministrativa, focalizzando l'attenzione su alcuni profili dell'attuazione legislativa della complessa disciplina introdotta dagli articoli 118 e 119 Cost., così come modificati dalla novella del 2001. Con riguardo in particolare alla disciplina introdotta nell'art. 118 Cost., l'indagine ha avuto ad oggetto l'effettiva incidenza del principio di sussidiarietà, così come assunto – assieme ai connessi principi di differenziazione ed adeguatezza – a cardine dell'azione amministrativa. Dai primi due commi dell'art. 118 Cost. infatti, sembrerebbe potersi ricavare che le funzioni amministrative spettino, di regola, ai Comuni – salva la possibilità di "trasferimento", in presenza dell'esigenza di esercizio unitario, ad un livello di governo superiore – e che, inoltre, trovando detta attribuzione fondamento direttamente nella Costituzione, gli stessi Comuni debbano prendere parte al processo di individuazione delle esigenze di unitarietà di esercizio. Con riferimento all'art. 119 Cost. appare indubbio che la determinazione dell'effettiva portata dell'autonomia attribuita agli enti territoriali minori passi anche attraverso la verifica e l'attenta valutazione dell'autonomia finanziaria concretamente riconosciuta agli enti stessi considerando peraltro che, secondo quanto disposto dal quarto comma dell'art. 119 Cost., le "risorse proprie" devono consentire alle Regioni e agli Enti locali "di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite".

In questa prospettiva, l'obiettivo che ci si è posti non è stato solo quello di individuare il "quantum" di funzioni assegnate e il "quando" delle nuove funzioni che la riforma ha voluto trasferire agli enti locali, ma anche di definire il "quomodo", giungendo cioè a valutare quale sia l'effettivo esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni con riferimento alle singole materie oggetto di studio delle diverse unità che compongono il progetto di ricerca. Si è cercato quindi, a tal fine, di arrivare a disporre di un quadro quanto più possibile completo e accurato delle funzioni amministrative conferite dopo il 2001 agli enti locali; un quadro che ha tenuto conto anche delle soluzioni alternative messe in campo dal legislatore statale e da quello regionale in questi anni, sia creando enti statali o regionali che esercitano funzioni conferibili agli enti locali, sia declinando la sussidiarietà amministrativa in termini di co-esercizio delle competenze e non di trasferimento di competenze: è il caso delle intese, dei pareri e degli accordi con i quali gli enti locali sono coinvolti nell'esercizio delle funzioni amministrative che rimangono comunque in capo a Stato e Regioni.

\* \* \*

Dal punto di vista operativo la ricerca è stata organizzata sulla base di 6 unità, che hanno operato secondo una divisione per materie, tenendo conto anche della distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. L'unità di Sapienza Università di Roma, coordinata dal Prof. Beniamino Caravita, ha analizzato gli ambiti relativi ad ambiente e territorio, agricoltura ed energia. L'unità dell'Università degli Studi di Perugia, coordinata dalla Prof.ssa Luisa Cassetti, si è occupata di sviluppo economico e attività produttive. L'Unità dell'Università degli Studi di Torino, coordinata dalla Prof.ssa Anna Maria Poggi, ha affrontato il tema della sussidiarietà con riferimento invece ai servizi alla persona, in particolare all'istruzione. L'unità dell'Università degli Studi di Palermo, coordinata dalla Prof.ssa Antonella Sciortino, ha analizzato l'ambito relativo alla sanità. L'unità della Seconda Università di Napoli, coordinata dal Prof. Guido Clemente di San Luca, si è occupata di beni culturali. L'unità dell'Università IULM, coordinata dalla Prof.ssa Carla Barbati, si è occupata infine di attività culturali. Ciascuna unità di ricerca ha provveduto ad analizzare il quadro normativo primario statale e regionale vigente al fine di individuare quali funzioni amministrative, con riferimento alle materie di competenza della singola unità, siano state conferite agli enti locali dopo la legge cost. n. 3 del 2001, nonché quale ne sia stato l'effettivo esercizio.

Sotto il profilo dello svolgimento la ricerca si è sviluppata in diverse fasi. Nel corso della prima fase si è provveduto alla ricognizione della disciplina legislativa vigente e, segnatamente, delle norme costituzionali, della legislazione primaria statale e della legislazione regionale. Ciò al fine di verificare quali funzioni (o parti di funzioni) siano state conferite a partire dal novembre 2001 fino a tutto il 2014. Ciascuna unità ha proceduto infatti alla raccolta del materiale normativo statale e regionale nelle materie di competenza e all'analisi del materiale così raccolto. In particolare, le norme statali e regionali sono state analizzate attraverso una griglia omogenea di analisi per tutte le unità. Tale griglia presentava una serie di importanti riferimenti e, non limitandosi esclusivamente a descrivere nel dettaglio la funzione, riportava dati ulteriori quali: *a*) il riferimento normativo (titolo della legge, articoli e commi di riferimento della funzione catalogata); *b*) la materia e sub-materia; *c*) l'ente titolare

della funzione (con la specificazione se si tratti di funzione esercitata a titolo originario, quindi non conferita o delegata ovvero se esercita per conferimento o delega); *d*) il soggetto competente infine, laddove si tratti di ente diverso dall'ente titolare e appositamente istituito per l'esercizio della funzione. Ai fini della ricognizione della disciplina legislativa esistente e della sua catalogazione sulla base delle funzioni amministrative, si è reso peraltro necessario procedere anche alla definizione di queste ultime. Tale fase – in qualche modo prodromica alla stessa attività di catalogazione normativa – relativa all'individuazione dei criteri definitori delle funzioni amministrative, si è rivelata particolarmente complessa anche in ragione del fatto che la stessa dottrina non appare concorde sul punto.

Nel corso di questa prima fase della ricerca è stato quindi possibile “testare” la scheda di catalogazione, apportando tutte le modifiche e gli aggiustamenti che si sono resi necessari. La fase successiva ha previsto la creazione di un data-base, disponibile in formato elettronico su piattaforma web, realizzato in maniera da rispecchiare il più possibile la scheda di catalogazione, tenendo conto di tutte le voci in essa contenute. Sono state così caricate dalle diverse unità di ricerca più di 10000 funzioni.

Una volta ottenuto tale prezioso data-base, la terza fase della ricerca è consistita infine nell'analisi del materiale raccolto e catalogato. In particolare, la fase conclusiva della ricerca ha avuto l'obiettivo di: *a*) quantificare la legislazione statale e regionale di riferimento; *b*) individuare le caratteristiche e la misura delle funzioni conferite o delegate; *c*) individuare la misura del conferimento nella legislazione statale e regionale; *d*) individuare la misura della delega nella legislazione statale e regionale; *e*) dare conto di quale spazio residui agli enti locali per l'esercizio di un autonomo indirizzo politico-amministrativo.

Dal punto di vista operativo, la scelta di procedere all'individuazione di “macroaggregati” di funzioni e compiti amministrativi fa seguito all'esame del materiale raccolto e nasce dall'esigenza di rendere quanto più omogenea possibile l'attività di inserimento delle funzioni e dei compiti medesimi all'interno del data-base, nonché per facilitarne la ricerca da parte dei futuri utenti. La definizione dei “macroaggregati” è stata elaborata esclusivamente al fine di procedere ad una classificazione funzionale rispetto alle esigenze sopra individuate, ossia prescindendo volutamente dalle questioni teoriche sulle quali la dottrina continua ad interrogarsi alla ricerca di una definizione dogmatica di “funzione amministrativa”. Il criterio utilizzato per la definizione dei macroaggregati è stato, pertanto, quello della natura del potere esercitato e, laddove tale parametro non sia apparso sufficientemente intuitivo a fini classificatori, è stata altresì assunta come riferimento l'attività materialmente svolta. Nondimeno, sempre al fine di facilitare l'inserimento e/o la ricerca, si è preferito in alcuni casi accorpate, in un unico “macroaggregato”, funzioni e/o compiti analoghi o sovrapponibili, malgrado la differente nomenclatura scelta dal legislatore.

Non sono mancate, naturalmente, delle criticità. In particolare, con riferimento al secondo filone di indagine, quello relativo cioè all'art. 119 Cost., ragioni operative e sostanziali hanno comportato, per la maggior parte delle unità, l'impossibilità di procedere ad un'analisi circa l'effettiva corrispondenza tra costi e funzioni amministrative analizzate. Dal punto di vista sostanziale, infatti, va segnalato come i provvedimenti anticrisi adottati dagli ultimi Governi abbiano inciso in misura molto significativa sull'autonomia finanziaria

degli enti territoriali, venendo di fatto ad ostacolare quel processo di “fiscal federalism” che la legge n. 42 del 2009 avrebbe voluto avviare. Ai ritardi legati all’attuazione della riforma del federalismo fiscale si è inoltre accompagnata la particolare difficoltà connessa all’individuazione delle risorse destinate all’esercizio delle suddette funzioni. Infine va segnalato come l’assenza di uniformità tra le funzioni amministrative individuate a livello normativo e le voci dei bilanci degli enti locali abbia rappresentato un ostacolo insormontabile per procedere all’analisi dell’effettiva attuazione dell’art. 119 Cost., con specifico riferimento alla quantificazione delle spese relative a ciascuna funzione amministrativa. Da evidenziare come l’Unità di Palermo abbia però provveduto ad analizzare il grado di attuazione del processo di attuazione del federalismo finanziario nel settore sanitario, ancora ben lontano dall’essersi concluso.

L’enorme lavoro di ricognizione, già di per sé operazione assai utile per gli operatori dei settori o studiosi che siano, è stato interpretato dal gruppo di ricerca come punto di partenza per una riflessione che – come si diceva in apertura – voleva essere complessiva e “di sistema”. Pertanto, anche con l’aiuto di un esperto statistico che ha provveduto ad analizzare quantitativamente i dati raccolti nel data-base e la cui analisi viene pubblicata in questo volume, si è cercato di offrire indicazioni per tracciare lo stato dell’arte nei singoli settori e per definire a che punto è il processo di allocazione delle funzioni amministrative.

Rinviando ai singoli capitoli per il dettaglio e l’analisi approfondita, una considerazione di ordine generale non può non essere qui fatta.

Chiaramente in controtendenza rispetto a quanto stabilito dal novellato art. 118 Cost. che riconosce il ruolo centrale dell’ente locale nell’esercizio delle funzioni amministrative, permangono ancora oggi, a più di dieci anni dalla novella costituzionale del 2001, importanti tendenze accentratrici, sia a livello statale che regionale. Quel che sembra emergere infatti, con riferimento pressoché uniforme a tutti gli ambiti materiali analizzati da ciascuna unità, è come la misura del conferimento sia estremamente limitata e che la vocazione regionale ad essere ente pressoché esclusivamente politico, come avrebbe voluto la riforma del titolo V, appaia sostanzialmente contraddetta dalla tendenza accentratrice poc’anzi menzionata e tale da ricondurre la Regione al tradizionale ruolo di ente prevalentemente amministrativo. Non pare dunque azzardato affermare che l’art. 118 Cost. ha avuto una realizzazione assai lontana dalla lettera della disposizione costituzionale; il significativo intervento di legislazione ordinaria (l. 56/2014) che ha ridefinito la distribuzione delle funzioni amministrative tra comuni, province e Città metropolitane e, parallelamente, il progetto di riforma costituzionale che rivede in modo incisivo il riparo di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni non fanno altro che confermare questa tendenza.