

## I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la “stretta via” tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato

di Claudia Tubertini \*  
(28 settembre 2019)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2019)

1. La riforma delle Province operata dalla legge n. 56 del 2014 (cd. legge Delrio) torna nuovamente all’attenzione della Corte Costituzionale in questa nuova pronuncia, scaturita dalle questioni di legittimità sollevate dal TAR Toscana, sezione Seconda<sup>1</sup>, nei confronti delle norme con cui la Regione aveva provveduto al riordino di alcune funzioni amministrative provinciali. Segnatamente, nel giudizio *a quo* la Provincia di Grosseto aveva impugnato un regolamento ed una deliberazione della Giunta attuativi della legge regionale toscana 3 marzo 2015, n. 22<sup>2</sup> e di altre successive disposizioni legislative regionali<sup>3</sup> che avevano attribuito alla Regione competenze sino a quel momento esercitate dalle Province in materia di ambiente, e, in particolare, le funzioni di controllo e verifica degli interventi di bonifica dei siti inquinati, di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, di accertamento delle relative violazioni e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l’applicazione delle procedure semplificate in materia.

La lamentata violazione dei limiti entro i quali la legge 56/2014 avrebbe circoscritto la ridefinizione delle competenze provinciali era stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata dal giudice rimettente, secondo il quale gli atti impugnati avevano inciso direttamente sulle competenze provinciali indicate, in attuazione di norme primarie contenenti una violazione sia dell’elenco delle funzioni fondamentali delle Province (art. 1, comma 85, l. 56/2014), sia della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente (art. 117, comma 2, lett. s) Cost.). Infondata, invece, era stata ritenuta dal giudice *a quo* l’eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione, basata sulla sostanziale acquiescenza della Provincia ricorrente derivante dall’avvenuta stipulazione di accordi organizzativi aventi a presupposto il nuovo assetto di competenze: tali accordi, secondo il TAR, erano invece da considerarsi superati, stante la mancata

---

1 Ord. n. 621 del 7 maggio 2018.

2 La legge in questione costituisce la prima legge regionale, in ordine di tempo, ad essere stata adottata in attuazione della previsione di cui all’art. 1, comma 89, della legge 56/2014; circostanza che può considerarsi, almeno in parte, motivo della sua successiva correzione, rimodulazione e completamento, ed anche delle questioni di legittimità che ha sollevato (prima di questa pronuncia, si v. anche Corte Costituzionale, sent. 30 maggio 2018, n. 110). Sull’impianto di questa legge e delle altre leggi regionali di riordino delle funzioni provinciali mi sia consentito rinviare a C. Tubertini, *L’attuazione regionale delle legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Questa Rivista* 2016, 99 ss.

3 Si tratta in particolare delle previsioni di cui agli artt. 2, 1° comma lett. d) n. 1 della l.r. 3 marzo 2015, n. 22 (nel testo modificato dall’art. 2, 1° comma della l.r. 30 ottobre 2015, n. 70) e 5, 1° comma lett. e) e p) della l.r. 18 maggio 1998, n. 25 (nel testo modificato dalle l.r. 28 ottobre 2014, n. 61 e 24 febbraio 2016, n. 15).

approvazione della riforma costituzionale che avrebbe dovuto completare il percorso di transizione verso un nuovo assetto amministrativo privo del livello intermedio provinciale.

La Corte, con la sent. n. 129/2019, aderisce solo in parte alla ricostruzione operata dal Tribunale amministrativo regionale. Il ricorso viene infatti accolto, con riferimento alle sole funzioni oggetto di regolamentazione attuativa<sup>4</sup>, sulla base della riconosciuta violazione, da parte del legislatore regionale, della competenza esclusiva statale in materia di ambiente (art. 117, comma 2, lett. s) Cost.). Viene confermata, invece, la perdurante vigenza dell'assetto delle funzioni provinciali così come delineato dalla legge n. 56/2014: non è quindi lasciato spazio a quelle letture volte a rimettere in discussione (sul presupposto del fallimento del progetto di revisione costituzionale) l'impianto stesso della riforma del 2014, fondata sulla delimitazione dei compiti delle Province ad un elenco tassativo (le funzioni fondamentali) e sul riassetto delle restanti funzioni provinciali in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e degli altri principi e criteri indicati dalla legge. Viene quindi ribadita la validità generale, e non temporalmente limitata, del meccanismo di redistribuzione delle competenze provinciali regolato dall'art. 1, comma 89, della legge 56. In questo senso, dunque, vengono richiamati alcuni precedenti (in particolare, le sentenze n. 50/2015 e 143/2016) nei quali la Corte aveva già affermato che la legge 56/2014 «conserva piena efficacia quanto al dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni» delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali «con funzioni di area vasta», ed «ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale». Di tale meccanismo, però, vengono anche definiti in modo rigoroso i limiti: rappresentati, da un lato, dall'elencazione delle funzioni fondamentali da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali (art. 1, comma 85); dall'altro, dal necessario rispetto del riparto delle competenze tra Stato e Regioni (art. 1, commi 87 e 89).

Dalle argomentazioni utilizzate dalla Corte non sembra, peraltro, del tutto esclusa a priori – è bene evidenziarlo - una nuova e diversa allocazione, da parte della Regione, delle competenze provinciali in materia ambientale, purché, però, sia la stessa normazione statale a consentirlo e non sia prevista, invece, una riserva espressa di competenza in capo alle Province: riserva che la Corte riscontra per le funzioni oggetto di controversia, in base al tenore letterale delle norme contenute nell'art. 197, 1° comma del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente, nella versione risultante dalle modifiche apportate dagli interventi legislativi successivi)<sup>5</sup>.

2. Per giungere alla conclusione appena espressa, ovvero, l'inderogabilità delle competenze attribuite alle Province dal citato articolo del Codice Ambiente, la Corte conferma anzitutto i propri consolidati orientamenti interpretativi circa il contenuto della materia “tutela dell'ambiente” – senz'altro comprensiva dell'attività di gestione dei rifiuti (ed in particolare, *ex plurimis*, le più recenti sentenze nn. 58/2015, 154 e 244/2016, 151/2018) -

---

4 Restano pertanto fuori dal perimetro del giudizio di legittimità costituzionale, per difetto di rilevanza, le disposizioni legislative regionali aventi ad oggetto le funzioni di controllo e verifica degli interventi di bonifica, in quanto non disciplinate negli atti impugnati innanzi al TAR.

5 Si v. le modifiche operate dall'art. 2, comma 27, del d.lgs n. 4/2008 e dall'art. 19 del d.lgs. 205/2010.

ma richiama, altresì, la necessità che la legislazione regionale, chiamata a legiferare nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, rispetti la legislazione statale ogni qualvolta essa disponga, anche in attuazione degli obblighi comunitari, “livelli di tutela uniforme”. La trasversalità della materia “tutela dell’ambiente” e l’inevitabile intreccio che essa comporta tra competenze legislative statali e regionali non permette quindi alle Regioni di derogare a quelle norme statali che siano riconducibili all’esigenza di assicurare standard di tutela ambientale uniformi su tutto il territorio nazionale.

A questa lettura del rapporto tra normazione statale e regionale in materia ambientale la Corte aggiunge, in questa sentenza, un nuovo tassello, destinato a conferire alla competenza legislativa statale un’ampiezza e forza di resistenza ancora maggiore. Aggiunge, infatti, la Corte che anche le disposizioni di carattere organizzativo possono essere considerate, “quantunque prive di carattere sostanziale”, “livelli di tutela uniforme” la cui deroga è quindi da escludere, se si vuole evitarne un affievolimento o una minore efficacia.

L’inclusione dei profili organizzativi nei “livelli uniformi di tutela” ricorda da vicino il parallelo orientamento della Corte in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost.), comprensivi anch’essi dei profili organizzativi indispensabili a garantire l’uniforme livello di tutela del diritto, stante l’inevitabile intreccio sussistente tra la definizione delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale e l’organizzazione preposta alla loro erogazione (si vedano, *ex plurimis*, Corte Cost., sentt. 88/2003 e 134/2006). Qui, tuttavia, ai citati profili organizzativi viene data un’interpretazione ancora più estesa, comprendente non solo regole di organizzazione in senso stretto, ma anche regole di ripartizione delle competenze: sicché il presupposto implicito è che un “livello di tutela uniforme” richiede che venga individuata, per ciascuna funzione, l’amministrazione più adeguata, e che anche questa individuazione sia necessariamente uniforme su tutto il territorio nazionale, se così ritiene – nell’esercizio della sua competenza esclusiva – il legislatore statale.

L’effetto di tale percorso logico appare un poco paradossale: la stessa Corte Costituzionale richiama, dapprima (punto 3.3 del considerato in diritto), la “necessaria *differenziazione* dei diversi attori”, nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell’intervento, e, subito dopo, la necessaria *uniformità* del riparto delle competenze, tale da “non ammettere deroga da parte del legislatore regionale”. Le Regioni, quindi, non possono derogare al riparto di competenze definito dallo Stato, nemmeno per ricercare un modello organizzativo più adeguato, né uno standard di tutela ambientale più elevato.

Si pongono, in definitiva, limiti molto stringenti alla possibilità per le Regioni di riorganizzare le funzioni amministrative provinciali, quantomeno con riferimento alle funzioni in materia di ambiente; e lo si fa richiamando anzitutto la necessaria uniformità dei livelli di tutela ambientale, obiettivo ed essenza della riserva allo Stato della competenza. Certamente, si tratta di un esito interpretativo a cui contribuisce senz’altro anche l’ambigua formula utilizzata dalla legge 56/2014 (e, prima ancora, dal d.l. 95/2012) per individuare le funzioni fondamentali delle Province in materia ambientale, riconosciute alle stesse “per gli aspetti di competenza” (comma 85, lett. a) l. 56). E’ proprio tale formula che, secondo la Corte, dimostra che l’intenzione del legislatore era quella di cristallizzare l’assetto delle

competenze che alle Province derivavano dal quadro normativo statale vigente, non potendo l'espressione "per gli aspetti di competenza" che fare riferimento alle competenze che il Codice ambiente attribuisce alle varie amministrazioni (punto 3.7. del diritto).

Tale conclusione, peraltro, ammette che, laddove la stessa legislazione statale lasci una certa flessibilità nell'articolazione delle competenze, la potestà regionale possa riespandersi: questo, del resto, era stato il criterio utilizzato dal giudice *a quo* nel procedere allo specifico esame delle singole competenze attribuite alla Regione dalla normativa regionale invocata, per cui l'invasione delle competenze provinciali era stata esclusa nelle numerose ipotesi in cui la potestà regionale di individuare l'autorità competente è prevista dalla stessa norma regolatrice della funzione<sup>6</sup>.

Sul punto, la Corte Costituzionale ha rammentato che l'Accordo stipulato in Conferenza Unificata l'11 settembre 2014 in attuazione dell'art. 1, comma 91 della legge 56, recepito dal DPCM del 26 settembre 2014, lasciava spazio all'attività legislativa ed amministrativa regionale con riferimento ad altre competenze in materia ambientale, escluse, però, quelle fondamentali; ed il richiamo all'Accordo è utile occasione, per la Corte, per escludere una sua capacità derogatoria o delegificante rispetto a quanto previsto nelle fonti primarie.

3. I riflessi di questa pronuncia sul concreto versante organizzativo non hanno tardato a mostrarsi. Poco dopo il deposito della sentenza, salutata dall'Unione delle Province italiane come una tappa fondamentale nella direzione di un ormai ineludibile ripristino di tutte le funzioni provinciali pre-Delrio, le Province toscane hanno dichiarato l'impossibilità di esercitare le reclamate competenze, invocando addirittura la nomina di un commissario governativo per completare il trasferimento delle funzioni e delle risorse necessarie da parte della Regione, prima che si verificasse «il caos amministrativo e l'interruzione di servizi fondamentali al cittadino ed alle imprese». Tale richiesta, in realtà, deriva non tanto dal complessivo peso dei procedimenti interessati direttamente dalla pronuncia<sup>7</sup>, ma costituisce, piuttosto, diretta conseguenza delle circostanze determinatesi a seguito dagli interventi legislativi che, immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge 56/2014, hanno impresso al processo di riordino delle funzioni provinciali una fortissima accelerazione, e, soprattutto, ne hanno in parte sovvertito lo scopo: dalla riarticolazione

---

6 In tal senso è stata ritenuta legittima l'attribuzione alla Regione di funzioni in materia di: Autorizzazione integrata ambientale, poiché l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede espressamente che le Regioni possano disciplinare la competenza in materia di VAS ed AIA; in materia di V.I.A., stante la analoga previsione di cui all'art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006; in materia di autorizzazione unica ambientale (A.U.A.), stante la previsione di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) del d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, che prevede analoga potestà regionale volta a fissare la competenza; in materia di emissioni in atmosfera, ove ai sensi dell'art. 268, comma 1, lett. o) e p) del d.lgs. 152 del 2006 sussiste la potestà regionale di individuare l'autorità competente al rilascio delle autorizzazioni e ad effettuare i controlli; in materia di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, che l'art. 200, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 assegna agli "ambiti territoriali ottimali delimitati dal piano regionale" e non alle Province.

7 In base a quanto riportato nella comunicazione della Giunta regionale al Consiglio del 26 giugno 2019, i procedimenti amministrativi "ereditati" dalla Regione, cioè in corso al 1° gennaio 2016, e quindi attivati da allora fino al giugno 2019, sono pari a 16 mila 312; soltanto l'1,5 per cento di questi è stato interessato dalla sentenza della Corte. Con riferimento al numero di addetti che risultano trasferiti alla Regione per lo svolgimento delle funzioni che sono state riassegnate alle Province, non risulta alcuna unità di personale provinciale.

delle funzioni secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, al drastico svuotamento degli enti provinciali, mediante la riduzione della dotazione organica in modo che la spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della l. 56/2014 venisse ridotta del cinquanta per cento, avviando contestualmente per il personale in esubero un'apposita procedura di mobilità verso altre amministrazioni (*in primis*, le Regioni e i comuni; poi, gli uffici periferici statali), da completarsi entro due anni (legge 190/2014). Che l'intenzione di queste disposizioni sia stata anche quella di evitare che le Regioni conservassero in capo agli enti intermedi gran parte – o comunque di una porzione notevole – delle funzioni non fondamentali, scelta che sarebbe stata contraddittoria rispetto alla prospettiva della soppressione delle Province o quantomeno del loro ridimensionamento, è stato riconosciuto dalla stessa Corte Costituzionale<sup>8</sup>. Il medesimo svuotamento è avvenuto per le casse delle Province: le risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali sono state significativamente erose nel corso degli ultimi anni per effetto delle manovre di finanza pubblica, che hanno inasprito il concorso delle Province al risanamento dei conti pubblici, in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica, quantificato in importi via via più consistenti; contestualmente e progressivamente ridotto, se non quasi azzerato, è stato anche il fondo di riequilibrio provinciale, destinato a compensare la diversa capacità fiscale delle Province. Anche queste misure sono state sottoposte all'attenzione della Corte, che le ha in gran parte ritenute coerenti con l'obiettivo di riforma degli enti di area vasta, oltre che con il generale obiettivo di efficienza della spesa pubblica<sup>9</sup>. E' in questa situazione che le Regioni sono state chiamate a compiere scelte di riorganizzazione delle funzioni provinciali, se non obbligate, certamente condizionate dall'esigenza di garantire la continuità amministrativa, in un sistema in completo divenire che non consentiva più, di fatto, alle Province di svolgere adeguatamente le proprie funzioni. E' in questo stesso clima che sono stati stipulati gli accordi, richiamati dalla Regione anche nel corso del giudizio, tra la Regione e le Province, le quali, in quel contesto, non avevano sollevato obiezioni sull'entità delle funzioni in materia di ambiente riassegnate alla Regione dalla legge regionale 22/2015.

È bensì vero che la centralizzazione delle competenze non è stata ovunque così drastica, e che altre Regioni hanno, in effetti, adottato soluzioni diverse. Per quanto riguarda, in particolare, le funzioni oggetto specifico della sentenza 129/2019, risulta che accanto a Regioni che, come la Toscana, si sono intestate le competenze, altre Regioni abbiano confermato la competenza in capo alla Provincia, mentre altre abbiano optato per soluzioni intermedie, come il mantenimento della titolarità alle Province ed il contestuale affidamento, in alcuni casi su richiesta delle stesse Province, dell'esercizio ad articolazioni

---

8 Cfr. Corte Cost., sent. n. 159/2016, con cui la Corte ha respinto le obiezioni sollevate contro i commi 421, 422, 423 e 427 dell'art. 1 della l. 190/2014, regolatrici del meccanismo di riduzione della dotazione organica provinciale e di avvio della mobilità del relativo personale; parimenti disattese le censure di costituzionalità sollevate nei confronti del comma 428, relativo alla sorte del personale provinciale in sovrannumero (Corte Cost., sent. 176/2016).

9 Cfr. Corte Cost., sent. 205/2016, avente ad oggetto l'art. 1, commi 418, 419 e 451 della legge 190/2014, su cui si v. il commento di G. D'Auria, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.*, 2016, I, 3717, e le osservazioni di V. Marcenò, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in questa *Rivista* 2018, 1115.

regionali, sia già esistenti che appositamente istituite o potenziate<sup>10</sup>. Più in generale può dirsi che, nel variegato quadro delle soluzioni offerte dalla legislazione regionale di attuazione della legge Delrio<sup>11</sup>, la Regione Toscana si colloca senz'altro tra quelle che più convintamente avevano proceduto nella direzione di una forte razionalizzazione delle funzioni provinciali, nell'evidente prospettiva di una soppressione definitiva delle Province<sup>12</sup>: prova ne è anche la decisione della Regione di istituire "Punti Regione" in 21 ambiti territoriali (non coincidenti con le Province) per l'esercizio delle funzioni già provinciali<sup>13</sup>. Sotto questo profilo, appare evidente come la bocciatura del testo costituzionale abbia, di fatto, premiato le Regioni più attendiste, mettendo invece in seria difficoltà quelle che, come la Toscana, avevano puntato verso un nuovo assetto, impedendo loro di procedere al definitivo riordino (nel senso della soppressione o dell'accorpamento) del livello intermedio. E' a maggior ragione meritevole di apprezzamento il fatto che la Regione Toscana, nonostante tutto, abbia dato rapido corso all'attuazione della pronuncia della Corte, adottando immediatamente i provvedimenti necessari al trasferimento alle Province delle pratiche amministrative pendenti<sup>14</sup> e modificando la legge 22/2015, mediante l'introduzione di un meccanismo di avvalimento facoltativo, su richiesta delle Province, delle strutture regionali competenti in materia di ambiente che sembra riecheggiare il modello emiliano-romagnolo<sup>15</sup>.

4. La vicenda oggetto della pronuncia qui commentata appare emblematica dei limiti entro i quali è stata ideata, da parte della legge 56/2014, la complessiva riorganizzazione delle funzioni amministrative locali. Il riordino è stato concepito, anzitutto, come limitato alle funzioni in atto esercitate dalle Province; è stato condizionato al rispetto del (non sempre chiaro e coerente) elenco delle funzioni qualificate come fondamentali; è stato collocato nelle maglie di un riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni anch'esso spesso privo di chiarezza e foriero di conflitti, in primo luogo, proprio sulla potestà regionale di

---

10 Così, ad esempio, la l.r. 13/2015 della Regione Emilia Romagna prevede, all'art. 15, comma 9, che la Città metropolitana di Bologna e le Province possano esercitare le funzioni loro attribuite in materia ambientale dall'articolo 1, comma 85, lettera a), della legge n. 56 del 2014 attraverso l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (ARPAE), appositamente rinnovata nella sua composizione e nell'ambito di attività, come altre agenzie regionali, in modo tale da assicurare il maggior grado di efficienza nella gestione delle funzioni amministrative di elevata complessità (art. 3, comma 4). Si noti come il Comitato di indirizzo di tale Agenzia sia composto anche dai presidenti delle Province.

11 La più completa ed analitica raccolta delle quali è rinvenibile nello studio ISSIRFA-CNR *Gli enti locali dopo la "legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, gennaio 2018 (in [www.issirfa-cnr.it](http://www.issirfa-cnr.it)).

12 Si consideri che la Regione Toscana, suddivisa in dieci province, ha al suo interno anche la Provincia più piccola d'Italia per estensione territoriale: quella di Prato, composta di soli 7 comuni, istituita nel 1992 per scorporo dalla Provincia di Firenze.

13 Tale soluzione organizzativa, di cui l'UPI aveva, nel giudizio di primo grado, prospettato l'incostituzionalità, è stata giustamente ritenuta dal TAR ininfluente ai fini del suo giudizio, trattandosi di scelta organizzativa della Regione dettata dall'esigenza di gestire un numero di competenze complessivamente accresciuto, e non solo per effetto delle norme oggetto di contestazione.

14 Cfr. la Deliberazione della Giunta regionale 3 giugno 2019, n. 743, *Determinazioni organizzative a seguito della sentenza Corte Costituzionale n. 129/19*.

15 Cfr. l.r. Toscana 12 luglio 2019, n. 42, *Disposizioni urgenti per lo svolgimento di funzioni oggetto della sentenza della Corte costituzionale 129/2019. Modifiche alla l.r. 22/2015*.

regolare l'organizzazione delle funzioni amministrative locali; è stato realizzato in un contesto finanziario fortemente critico, per tutti gli attori interessati. Il risultato non poteva che essere frastagliato, parziale, disarmonico. Per questo motivo, l'allontanamento della prospettiva della revisione costituzionale rende senz'altro necessaria una verifica complessiva della tenuta, a lungo termine, delle scelte allocative effettuate dalle Regioni, per eliminare eventuali eccessi di accentramento<sup>16</sup>, o per modificare assetti rivelatisi inadeguati<sup>17</sup>.

Anche il legislatore statale, però, dovrebbe fare la sua parte, risolvendo in primo luogo l'incertezza che da lungo tempo condiziona il futuro delle Province, a partire dalla disponibilità di un quadro di risorse corrispondente alle funzioni di cui sono tuttora responsabili<sup>18</sup>; ma soprattutto, definendo una volta per tutte il loro ruolo (snodo della rete del sistema municipale o livello di amministrazione autonomo, esponenziale degli interessi "di area vasta"<sup>19</sup>), definendone in maniera più chiara le funzioni fondamentali, conformemente alla natura che si intenderà imprimere loro; ed infine, ma non per ultimo, valutando l'opportunità di un intervento volto a rimuovere i limiti attuali al riordino delle funzioni amministrative da parte delle Regioni, partendo proprio da una revisione delle competenze in materia di ambiente, dove l'uniformità di soluzioni allocative imposte dalla legge statale andrebbe sottoposta ad un rigoroso test di adeguatezza. Ci si chiede, infatti, se possa considerarsi davvero una soluzione adeguata quella di lasciare alle Province l'esercizio di (solo alcune) funzioni amministrative in questa materia, in contesti in cui si è fatto un forte investimento, in termini umani e finanziari, su strutture tecniche di livello regionale in grado di rispondere alle necessità di un settore in cui essenziale è la rapidità e la qualificazione dell'intervento.

Il tema si è affacciato, non a caso, anche nelle proposte di avanzate dalle Regioni volte ad ottenere forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost. Già negli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018, stipulati sul finire della legislatura tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, si prevedeva il trasferimento alle tre Regioni di un nutrito elenco di funzioni in materia di ambiente, comprese anche quelle oggetto dell'intervento della Corte<sup>20</sup>. La richiesta è stata riproposta anche nel negoziato avviato successivamente dalle stesse tre Regioni, attualmente in fase di stallo per il cambio dell'esecutivo nazionale; ed anche altre Regioni, compresa la Toscana<sup>21</sup>, nell'avviare le prime riflessioni in merito alla possibile attivazione del percorso di

---

16 Sull' "eccessiva pauperizzazione" delle funzioni provinciali, sulla quale intervenire con misure correttive in attesa di una più ampia riflessione sugli interventi da compiere sull'impianto della legge 56/2014, G. Di Cosimo, *E ora che si fa della legge sulle Province?*, in questa *Rivista* 2016, 820.

17 Su questi aspetti mi sia consentito rinviare, per più diffuse argomentazioni, a C. Tubertini, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata*, in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, 225 ss.

18 Sulla sequenza degli interventi più recente v. S. Agosta, *Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in questa *Rivista* 2018, 45 ss.

19 Su questa alternativa si registrano posizioni assai variegiate in dottrina, specie dopo la mancata approvazione del progetto di revisione costituzionale. Per un'efficace panorama delle differenti proposte in campo, G.C. De Martin, F. Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017.

20 Si veda la Tabella A all'allegato Ambiente dei citati accordi.

autonomia differenziata, hanno posto tra le proprie richieste un diverso assetto delle competenze in materia di ambiente, che comprenda la possibilità di considerare le funzioni nel loro insieme, superando la distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali<sup>22</sup>.

L'auspicio è che, quale che sia l'esito di queste iniziative, così come quelle orientate alla revisione della legge 56/2014, la soluzione che si troverà riesca a garantire un livello di tutela dell'ambiente davvero uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>23</sup>, adattando le soluzioni organizzative (dalla cui validità dipende certamente il livello sostanziale di tutela) a questo obiettivo. Che questo richieda anche la necessaria uniformità della distribuzione delle competenze, sembra potersi mettere in discussione, alla luce della differenziazione sostanziale dei sistemi amministrativi prodotta dal processo di riordino innescato dalla legge Delrio<sup>24</sup>. La garanzia dei diritti presuppone infatti, innanzitutto, l'idoneità degli enti di prossimità di interpretare e soddisfare le concrete esigenze della comunità, ed imprescindibile a questo scopo si presenta sia la possibilità di modulare ed articolare le competenze in ragione delle specifiche esigenze dei diversi contesti territoriali, sia la garanzia di risorse autonome adeguate per le autonomie, in un quadro di federalismo fiscale e di coordinamento finanziario che superi definitivamente ogni intervento basato su tagli e vincoli<sup>25</sup>.

\* Professoressa Associata di Diritto amministrativo, Università di Bologna

---

21 Sul contenuto di queste proposte M. Giannelli, *La nuova stagione del regionalismo differenziato in Toscana*, in questa *Rivista* 2019, 354 ss.

22 A questo riguardo anche la Conferenza delle Regioni, nel documento del 24 gennaio 2019 *Legge 56/2014: prime riflessioni e proposte di revisione*, ha evidenziato la necessità di «operare una scelta di fondo sulla fisionomia della provincia, che dovrà essere codeterminata anche con il contributo delle Regioni e in relazione alle singole peculiarità, superando le ambiguità derivanti dalla sovrapposizione di ruoli e la distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali, valida solo in linea teorica ed astratta».

23 Sui rischi di una differenziazione legislativa in materia di ambiente cfr. R. Bifulco, M. Cecchetti, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in questa *Rivista* 2017, 757 ss.

24 Si condividono sul punto le riflessioni di E. Di Carpegna Brivio, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in questa *Rivista* 2019, 893.

25 In questi termini L. Vandelli, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in questa *Rivista* 2018, 93.