

Per una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica (Commento a Corte cost. 129/2019)*

di Gian Luca Conti **
(28 settembre 2019)

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2019)

Sommario: 1 – La sentenza 129/2019 passo per passo. - 2. I principali nodi problematici. - 3. Per un approccio Darwiniano alla geografia istituzionale della Repubblica.

1 – La sentenza 129/2019 passo per passo

La Corte costituzionale, con la sentenza 29 maggio 2019, n. 129, ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. d), legge reg. Toscana 3 marzo 2015, n. 22, come modificato dall'art. 2, comma 1, legge reg. Toscana 30 ottobre 2015, n. 70, e dell'art. 5, comma 1, lett. e) e p), legge reg. Toscana 18 maggio 1998, n. 25, come modificato dall'art. 1, legge reg. Toscana 28 ottobre 2014, n. 61 e dall'art. 2, legge reg. Toscana 24 febbraio 2016, n. 15.

Queste disposizioni sono contenute negli atti normativi con cui la Regione Toscana ha inteso dare attuazione al processo di trasformazione¹ delle province previsto dall'art. 1, comma 89, legge 7 aprile 2014, n. 56.

In particolare, la Regione Toscana aveva previsto l'allocatione al livello regionale delle seguenti attribuzioni, già di competenza delle province:

- (a) Controllo e verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti di cui agli artt. 197, comma 1, 242, comma 12, 248, commi 1 e 2, d.lgs. 152/2006;
- (b) Controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, di cui agli artt. 197, comma 1, lett. b) e 262, comma 1, d.lgs. 152/2006;
- (c) Verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate disciplinate dagli artt. 197, comma 1, lett. c); 214, comma 9; 215, comma 3 e seguenti; 216, comma 4 e seguenti, d.lgs. 152/2006.

La Provincia di Grosseto aveva impugnato dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana il regolamento del Presidente della Giunta regionale approvato con il

* Il presente articolo è dedicato alla memoria di Paolo Carrozza, che ha partecipato a questo processo costituzionale come legale della Sezione Toscana dell'UPI. Paolo Carrozza è stato, per chi scrive, un maestro, capace di leggere ogni questione di diritto individuandone i formanti razionali e politici e senza mai perdere di vista l'importanza di una forma di Stato in cui ciascun ente vivesse pienamente la propria autonomia. La sua scomparsa è un dolore appena mitigato dal ricordo della generosità intellettuale ed umana con cui ha indirizzato e incoraggiato gli studi dei suoi allievi.

¹ La Corte costituzionale utilizza, significativamente, il diverso lemma "depotenziamento" (punto 1.1 del Considerato in Fatto) e parla di una legge (la 56/2014) che "nel procedere ad un complessivo riassetto della geografia istituzionale repubblicana, prevedeva il depotenziamento delle Province in enti di area vasta, con conseguente ridefinizione delle loro attribuzioni". L'uso del lemma "depotenziamento" da parte della Corte costituzionale rappresenta una precisa opzione assiologica: per la Corte, le province hanno subito un processo di ridimensionamento del loro ruolo all'interno della forma di Stato repubblicana, così come disegnata dal Titolo quinto della Costituzione. In realtà, la legge 56/2014 prevedeva il depotenziamento delle province in attesa della loro soppressione a livello costituzionale per effetto della riforma del Titolo quinto della Costituzione. Una volta che questo processo si è quantomeno arrestato per effetto del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, il significato normativo della legge Delrio è inevitabilmente mutato, come si cercherà di dimostrare in queste righe.

decreto del Presidente 29 marzo 2017, n. 13/R, che conteneva le norme organizzative necessarie per dare attuazione al trasferimento alla regione delle attribuzioni già esercitate dalle Province, e, con motivi aggiunti, la nota della Direzione Ambiente e Energia della regione del 15 settembre 2017, intitolata "Funzioni trasferite alla Regione – Sanzioni amministrative", sostenendo l'illegittimità costituzionale delle norme regionali che avevano trasferito alla Regione le competenze provinciali, sia perché ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost. queste norme avrebbero invaso la competenza dello Stato per la definizione delle funzioni fondamentali delle Province, sia perché ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., avrebbero violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema.

Sia il ricorso introduttivo che i successivi motivi aggiunti sono stati notificati anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero per la tutela dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, che si erano costituiti in giudizio, aderendo alla questione di legittimità costituzionale sollevata. Né il Presidente del Consiglio né il Ministro per l'Ambiente hanno però successivamente ritenuto di costituirsi nel processo costituzionale, nel quale è invece intervenuta l'UPI (Unione delle Province Italiane), Sezione Toscana.

La regione Toscana si è difesa sostenendo che non vi sarebbe stata violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), perché l'art. 1, comma 85, legge 56/2014 attribuisce alle Province la "tutela e la valorizzazione dell'ambiente per quanto di competenza". Questa disposizione sarebbe stata interpretata ed attuata per mezzo dell'accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 recepito dal d.P.C.M. 26 settembre 2014 per il quale "Stato e regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze" (punto 9, lettera a).

L'art. 1, comma 85, legge 56/2014, come attuato in Conferenza unificata, affiderebbe alla Regione il compito di definire quali sono le funzioni fondamentali delle Province senza indicare il contenuto delle stesse ovvero i criteri per determinare se una determinata funzione possa essere considerata fondamentale o meno e perciò andrebbe a costituire una delega in bianco per il legislatore regionale che sarebbe sostanzialmente libero di determinare le funzioni fondamentali delle Province e quelle diverse dalle funzioni fondamentali che possono essere trasferite alla Regione.

Con riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'attenta difesa regionale ha affermato che questa competenza riguarderebbe gli standard minimi ed inderogabili di qualità ambientale (vedi Corte cost. 259/2004²) e non anche quelle che attribuiscono funzioni amministrative in materia di

² Vedi SABATO G., *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, num. 1, pag. 116. Si tratta di una sentenza che afferma la strutturale trasversalità della materia ambiente rispetto ad altre materie di competenza regionale: "Secondo l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali. - Tuttavia questa Corte ha precisato che non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie, ed ha escluso la configurabilità di una "materia" riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla "tutela dell'ambiente", qualificando l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 96 del 2003 e n. 407 del 2002). - Nel settore della tutela dell'ambiente la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze." (par. 2 del Considerato in Diritto).

In quel caso lo Stato lamentava il trasferimento da parte della Regione alle Province di una competenza (l'autorizzazione allo sversamento di materiali solidi in mare) attribuita dallo Stato alla Regione e che la Corte ha osservato che il trasferimento da parte della Regione alle Province di una competenza attribuita dallo Stato alla Regione in materia ambientale vale come delega ed è quindi perfettamente ammissibile: "poiché la competenza a rilasciare le autorizzazioni per lo svolgimento delle attività previste dalla legge impugnata

ambiente “poiché non contengono alcuna previsione di carattere sostanziale e perciò non interferiscono con tali livelli” minimi di tutela.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della eccezione di legittimità costituzionale riferita al controllo, alla verifica e al monitoraggio degli interventi di bonifica perché il regolamento oggetto di impugnazione nel giudizio principale non conteneva alcuna disposizione in materia di bonifica.

Ha anche dichiarato assorbita la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., che, nelle pagine che seguono, invece, sarà considerata centrale, ma in una prospettiva diversa da quella oggetto della ordinanza di rimessione e non affrontata dalla Corte.

Con riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), la Corte ha fissato alcuni principi non trascurabili.

I primi riguardano la collocazione della disciplina sui rifiuti all'interno della materia ambiente: la Corte richiama un precedente in cui si era stabilito che la decisione di privilegiare il ricorso alla termovalorizzazione dei rifiuti in luogo del riciclaggio competeva allo Stato perché le scelte con cui si tentava di arginare il ciclico riproporsi della emergenza collegata alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti cadono nell'ambito della tutela in punto di tutela dell'ambiente³.

In secondo luogo, la Corte ha affermato che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, a causa della molteplicità dei settori di intervento, non può non interferire anche con altri interessi e competenze e che, quando questo accade, la disciplina fissata con legge dallo Stato riveste carattere “di piena trasversalità” rispetto alle eventuali attribuzioni regionali⁴.

spetta alla Regione, la delega da quest'ultima alle Province del relativo potere autorizzatorio non è illegittima in quanto non risulta lesiva di alcun principio costituzionale ed, anzi, è coerente con il principio di sussidiarietà”.

Da questo precedente giurisprudenziale, la difesa regionale ha sviluppato un principio per cui le norme in materia ambientale riservate allo Stato sarebbero unicamente quelle che fissano gli standard minimi di tutela mentre quelle che distribuiscono le funzioni fra i diversi livelli di amministrazione presenti a livello regionale e locale sarebbero affidate alla discrezionalità del legislatore regionale che sarebbe vincolato unicamente dal canone della sussidiarietà.

³ Si tratta di Corte cost. 244/2016. Le censure regionali riguardavano l'alterazione delle competenze amministrative in materia di autorizzazione degli impianti di termovalorizzazione e quindi non tanto il quadro degli standard ambientali o delle misure necessarie per assicurare un livello ragionevole di tutela dell'ambiente quanto piuttosto il trasferimento a livello statale delle competenze in punto di localizzazione e autorizzazione di questi impianti, attuato attraverso la classificazione degli impianti di incenerimento come infrastrutture a carattere strategico. La Corte ha superato questa censura interpretando la disciplina impugnata in via principale dalle regioni e affermando che la stessa non innovava sul sistema naturale di riparto di competenze fra Stato e regioni fissato in precedenza.

⁴ La giurisprudenza costituzionale sulla natura trasversale della materia ambientale è stata inaugurata dalla sentenza 407/2002 che ha fatto seguito alla idea di materia trasversale elaborata da Corte cost. 282/2002 con riferimento alla salute.

Su Corte cost. 407/2002: BEVILACQUA C., *La trasversalità della tutela ambientale ridimensiona "l'esclusività" della competenza statale*, in *Nuove autonomie*, 2003, num. 4, pag. 413; CALZOLAIO S., *L'ambiente e la riforma del Titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti)*, in www.forumcostituzionale.it; CECCHETTI M., *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, num. 1, pag. 318; DELLA SCALA M. G., *La circolazione dei rifiuti tra discipline regionali, normativa statale, vincoli costituzionali e principi del diritto europeo*, in *Il Foro amministrativo (C.d.S.)*, 2009, num. 2, pag. 361; FERRARA R., *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una storia infinita*, in *Il Foro italiano*, 2003, num. 3, sez. I, pag. 692; GRASSO G., *La tutela dell'ambiente si "smaterializza" e le regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte costituzionale 10-26 luglio 2002, n. 407*, in www.amministrazioneincammino.it; MADDALENA P., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, num. 3, pag. 307; MANGIANIELLO M., *L'interesse nazionale scompare nel testo...ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 2012, num. 1, pag. 57; MANGIAMELI S., *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in www.issirfa.cnr.it, 2013; MANGIAMELI S., *Sull'arte di definire le materie*

Le regioni mantengono la piena potestà di regolare le materie di propria competenza, fissando il corretto punto di equilibrio fra i diversi interessi che sono loro affidati, ma quando s'imbattono negli interessi ambientali devono tenere conto della sintesi politica che ricevono dalla legislazione statale e alla quale non possono derogare in alcun modo, se non rafforzando le misure di tutela (vedi Corte cost. 9/2019, per un caso in cui una regione, eccezionalmente, aveva esteso l'elenco delle specie sottratte al prelievo venatorio)⁵.

Fin qui, la sentenza che si annota non si sposta molto dalla tradizione, che viene portata avanti dal par. 3.3 del Considerato in diritto, dove la Corte afferma che anche le disposizioni della legge dello Stato che distribuiscono le competenze in materia ambientale fra i diversi livelli di governo hanno lo stesso carattere di trasversale invadenza nei confronti delle competenze regionali che caratterizza le norme statali che fissano gli obiettivi di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema, ovvero le misure di attuazione delle politiche ambientali e in materia di gestione del territorio.

Il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è previsto dal legislatore in "una ottica collaborativa di integrazione e attuazione della disciplina statale", nella quale, però, l'esatta misura in cui i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione guidano l'ordinato dispendersi delle competenze è una decisione riservata allo Stato, perché "le disposizioni di natura organizzativa [...], quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei livelli di tutela uniforme che non ammettono deroghe da parte del legislatore regionale"⁶.

Le norme statali che fissano le competenze sono, perciò, inscindibili dalle norme statali che fissano gli standard, perché entrambe mirano a fissare un livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema sull'intero territorio nazionale che non può essere né derogato (fissando degli standard qualitativi inferiori), né affievolito (indebolendo l'apparato amministrativo collegato dal legislatore statale al perseguimento degli standard⁷).

dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, 2003, num. 1, pag. 337; MARINI F. S., *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, num. 4, pag. 2951; MAROCCO T., *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perchè non cambi niente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, num. 6, pag. 937; OLIVETTI RASON N., *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sè stesso*, in *Foro it.*, 2003, I, 696; PAGANETTO G., *Potestà legislativa regionale e "limiti" alle competenze esclusive statali*, in *Giur. cost.*, 2002, 3347; SALERNO G.M., *Derogabilità 'in melius' e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, in www.federalismi.it; SARTORETTI C., *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giur. cost.*, 2003, 417.

Sulla evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, da ultimo: da ultimo, DI FOLCO M., *Dalla Corte costituzionale una significativa valorizzazione dell'autonomia politico-legislativa delle regioni in materia ambientale*, in *Giur. cost.*, 2019, 79; AGNOLETTO R., *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro Amm. (II)*, 2018, 1377; LOMBARDI P., *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm.-TAR*, 2002, 1, p. 764 e ss.

⁵ La Corte richiama, con specifico riferimento al settore dei rifiuti, Corte cost. 58/2015, su cui: MICELI R., *Tassazione ambientale e sistema tributario nazionale: nuove linee guida per le Regioni dalla sentenza della Corte cost. n. 58/2015*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2016, num. 1, pag. 57.

L'ammissibilità di discipline regionali in materia ambientale più rigorose rispetto agli standard fissati in generale a livello statale è stata affermata da Corte cost. 61/2009 e successivamente riaffermata da 215/2018.

⁶ Vedi Corte cost. 215/2018, in *Foro it.*, 2019, I, 410, con nota di richiami, nella quale il principio di sussidiarietà e leale collaborazione nella distribuzione delle competenze in materia ambientale è ricollegato all'art. 3 quinquies, d.lgs. 152/2006.

⁷ Ci si deve chiedere, ed è un aspetto che lascia perplessi nella sentenza che si annota, se l'affermazione della Corte per cui modificare le norme sulle competenze in materia ambientale significa ridurre il livello di tutela possa essere considerata ragionevole. Appare difficile, nel caso deciso, affermare che il trasferimento delle competenze dalle Province al livello regionale avrebbe determinato una riduzione della tutela senza aggiungere che gli uffici regionali sono meno adeguati di quelli provinciali con riferimento alla realizzazione degli obiettivi di tutela in materia ambientale. Ma anche questa affermazione è evidentemente discutibile perché riguarda un merito e non l'astratta legittimità della scelta organizzativa. Si deve allora concludere che

Questi principi vengono quindi calati dalla Corte nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, nel quale lo Stato è titolare di funzioni di indirizzo, le Regioni esercitano funzioni di programmazione e indirizzo (art. 196, d.lgs. 152/2006: predisposizione, adozione e aggiornamento del piano dei rifiuti, primo comma, lett. a); regolamentazione della gestione dei rifiuti, primo comma, lett. b), le Province sono titolari di alcune competenze specifiche (controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio di rifiuti, art. 197, primo comma, lett. b), mentre i Comuni e le altre Autorità di ambito hanno compiti di natura gestionale, tipicamente connessi alla gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati agli urbani⁸.

L'attribuzione delle competenze alle Province costituisce, secondo l'art. 197, primo comma, d. lgs. 152/2006, attuazione dell'art. 19, d.lgs. 267/2000, che, però, ha subito notevoli modifiche, nel suo contenuto normativo essenziale, per effetto della legge 56/2014, che definisce le Province come enti di area vasta, preposti essenzialmente a funzioni di coordinamento e riduce notevolmente il perimetro delle funzioni amministrative attribuite alle stesse, "modificandone coerentemente" la composizione degli organi (il Consiglio provinciale viene eletto dai Consiglieri comunali, le Giunte non esistono più e il Presidente, scelto fra i Sindaci del territorio, è l'unico organo esecutivo).

La Corte sottolinea che la trasformazione delle Province in enti di area vasta, nelle intenzioni del legislatore, era collegata alla loro soppressione, per effetto della riforma costituzionale successivamente non approvata il 4 dicembre 2016: l'art. 1, comma 51, legge 56/2014 stabilisce che le Province "sono disciplinate dalla presente legge" in attesa della riforma del Titolo quinto della Parte seconda della Costituzione.

La mancata approvazione della riforma costituzionale, secondo il giudice *a quo*, avrebbe determinato il venire meno della funzione fondamentale della legge 56/2014, il superamento degli accordi raggiunti in sede di Conferenza unificata in attuazione della stessa legge per il riassetto delle funzioni non fondamentali delle Province e il ritorno alla configurazione tradizionale della Provincia.

La Corte respinge con nettezza questa impostazione e osserva che "non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza nell'ordinamento degli enti locali dell'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge 56/2014, di talché questa legge mantiene intatta la propria forza normativa con riferimento al complesso riordino delle funzioni delle Province e alla loro nuova configurazione come enti di area vasta, sia pur in attesa di nuovi e più incisivi interventi a livello costituzionale⁹.

per la Corte l'individuazione di una determinata competenza è scelta di un determinato ente per le caratteristiche che definiscono la sostanza democratica di quel determinato "anello istituzionale" e che, perciò, giustificano l'esercizio di quella attribuzione.

Su questi aspetti, che in un certo senso uniscono le problematiche connesse all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. a quelle di cui alla lett.s), si tornerà più avanti.

⁸ La Corte, che, come si è visto, aveva dichiarato inammissibile per difetto di rilevanza la questione di legittimità costituzionale riferita alla materia delle bonifiche, trova anche il modo di affermare che l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento del piano regionale di bonifica delle aree inquinate spetta alla Regione ai sensi dell'art. 197, primo comma, lett. c), d.lgs. 152/2006, mentre l'attività di controllo e verifica degli interventi di bonifica e il monitoraggio su di essi spetta alle Province (art. 197, primo comma, lett. a), soddisfacendo così anche questa richiesta della Provincia di Grosseto, sia pure con la timidezza che è tipica degli *obiter dicta*.

⁹ La Corte a questo proposito richiama la sentenza 50/2015, che è stata ampiamente discussa in dottrina: BARBERO M. - VIGATO E., *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *www.federalismi.it*, 2015, num. 7; BARTOLE S., *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giur. cost.*, 2015, 456; CARLONI E., *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto pubblico*, 1/2015, 145; CASAMASSIMA V., *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del 'referendum' costituzionale 2016*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2018; DE MARTIN G.C. - DI FOLCO M., *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie*

Sulla base di queste premesse, la Corte chiarisce il significato normativo dell'art. 1, comma 85, legge 56/2014 che attribuisce alle Province, siccome, funzioni fondamentali, la "tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza". Questa espressione era stata interpretata dalla difesa della Regione Toscana come una delega in bianco agli accordi da raggiungere in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 1, comma 89, legge 56/2014 e, quindi, in definitiva, alla legislazione regionale, con una sorta di delegificazione della disciplina statale previgente.

La Corte respinge – ma unicamente con riferimento alle competenze regolate dal Codice dell'Ambiente e non anche le altre competenze amministrative in materia ambientale – questa eccezione e afferma che, ai sensi dell'art. 1, comma 85, legge 56/2014 le competenze affidate alle Province dal Codice dell'Ambiente costituiscono funzioni fondamentali poiché il Codice dell'Ambiente, ai sensi del suo art. 3 bis, può essere derogato, modificato o abrogato solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica e "la mancanza di tale dichiarazione espressa nella legge 56/2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella Conferenza unificata".

La Corte, perciò, dichiara che le disposizioni impugnate nella parte in cui attribuiscono alla Regione delle attribuzioni che il Codice dell'Ambiente attribuisce alle Province sono costituzionalmente illegittime perché violano la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

2 – I principali nodi problematici

Fin qui la sentenza 129/2019, che merita di essere commentata essenzialmente nella parte che non affronta e dichiara assorbita, con qualche pregiudizio e un paio di notazioni a carattere preliminare.

Il pregiudizio è che la Corte non abbia ancora chiarito con esattezza il valore della dimensione provinciale dopo la legge 56/2014 e non abbia nessuna intenzione di affrontare troppo il merito della questione: è un tema caldo, come è dimostrato dalla mole

*costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica", in Giur. cost., 463; DI FOLCO M., Il Governo dell'area vasta alla luce della sent. n. 50/2015 della Corte costituzionale, in www.neldiritto.it, 6/2015, 1252; DI GIACOMO RUSSO B., La Corte costituzionale e la legge "Delrio": quale futuro per le Province?, in www.forumcostituzionale.it, 2015; MOBILIO G., Le città metropolitane non si toccano: La Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio", in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2015; PARISI S., Argomentare e centralizzare: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale, in www.rivistaaic.it, 2/2016; PONTE D., Valorizzate le finalità di semplificazione ordinamentale, in *Guida al diritto*, 17/2015, 98; SALERNO G.M., La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?, in www.federalismi.it, 7/2015; SERGES G., L'istituzione delle città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015), in *Giur. cost.*, 2015, 472; SPADARO A., Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL), in www.giurcost.org, 2/2015; SPADARO A., La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional, in www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it, 2/2015; STERPA A.-GRANDI F.-FABRIZZI F.-DE DONNO M., Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura, in www.federalismi.it, 7/2015; TOMMASI C., Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2015, pag. 447; TUBERTINI C., La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2015, 489; VANDELLI L., La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?, in *Quad. cost.*, 2/2015, 393.*

A Corte cost. 50/2015, si può aggiungere Corte cost. 143/2016, su cui SANTINELLO P., *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, num. 1-2, pag. 61.

di autori che si è scatenata nel commentare Corte cost. 50/2015 e, soprattutto, è un tema di ingegneria costituenti che la Corte non intende invadere.

Per questa ragione, l'idea che dall'art. 3 bis, d.lgs. 152/2006 siano ricavabili le funzioni fondamentali delle Province perché la legge 56/2014 non ha abrogato espressamente nessuna disposizione del Codice dell'Ambiente e quindi le disposizioni del Codice dell'Ambiente che prevedono funzioni in capo alle Province sono automaticamente da interpretare come funzioni fondamentali appare come un modo, difficile da dire se più elegante o brillante, per non entrare nel merito di una questione che avrebbe costretto la Corte a condizionare i percorsi di riforma del Titolo quinto della Parte seconda della Costituzione che questa o le prossime legislature repubblicane potranno intraprendere.

Si tratta di un *escamotage* perché non appare possibile interpretare la distribuzione delle competenze operata dal Codice dell'Ambiente come asincrona rispetto al complessivo sistema delle autonomie locali¹⁰ e non sembra nemmeno ragionevole considerare tutte le competenze affidate alle Province dal Codice dell'Ambiente come funzioni fondamentali, indipendentemente dalla natura della funzione.

Se è vero che la tesi regionale per cui tutte le funzioni in materia ambientale affidate alle Province potevano essere trasferite al livello regionale provava troppo per la sua natura "catch all", è vero che anche la sentenza della Corte costituzionale, con riferimento alle attribuzioni in materia ambientale delle Province previste dal Codice dell'Ambiente, è altrettanto "catch all".

Nello stesso tempo, le altre funzioni ambientali delle province sembrerebbero poter essere degradate a non fondamentali in qualsiasi momento dalla legislazione regionale, il che, francamente, rischia di provare troppo con riferimento a settori di intervento consolidati da molto tempo in capo alle Province: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle cave, all'inquinamento acustico, alle aree protette.

Le osservazioni che seguono si interrogheranno essenzialmente sul ruolo delle Province per l'effetto combinato della legge 56/2014 e del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016: sembra di poter affermare serenamente che la legge Delrio ha rappresentato nelle intenzioni del Parlamento lo strumento per gestire la transizione verso la soppressione delle Province stabilita con la riforma della Costituzione che il 4 dicembre 2016 non è stata approvata dal corpo elettorale.

La situazione di fatto è sicuramente questa come è altrettanto ragionevole affermare che la XVIII Legislatura non si è posta, in un certo senso stranamente: uccidere i cadaveri è tipico delle stagioni di cambiamento (e ribaltamento), l'obiettivo di sopprimere le Province o di intervenire sul complessivo sistema degli enti locali.

Ci si deve allora interrogare su cosa siano diventate le Province per effetto della legge 56/2014 e cercare di individuare qualche idea per comprendere le loro funzioni fondamentali secondo una impostazione inversamente darwiniana: l'organo, per come è strutturato, crea le sue funzioni, ovvero immaginando che gli uccelli volino perché hanno le ali e non che abbiano le ali perché hanno bisogno di volare, come sarebbe se la funzione creasse l'organo.

La prima delle considerazioni preliminari che si intende svolgere riguarda le premesse del contenzioso costituzionale scatenato dalla Provincia di Grosseto e l'approccio toscano alla distribuzione delle competenze fra la Regione e gli enti locali: la Regione Toscana non ha provveduto a smantellare le attribuzioni provinciali senza cercare prima una intesa con le

¹⁰ E' significativo che, in materia di difesa del suolo, la competenza delle Province sia regolata dall'art. 62, d.lgs. 152/2006 che prevede: *I comuni, le province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi di bacino imbrifero montano e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali.*

Province e il senso di questa intesa era dato essenzialmente dalla fatica di organizzare il personale delle Province.

La sentenza della Corte costituzionale potrebbe non riuscire a sopprimere l'intenso lavoro di alta politica amministrativa svolto dalla Regione e dalle Province. Questo lavoro ha di per sé tutta l'inerzia delle politiche in materia di personale che ha condotto a termine e la Regione per dare seguito alla sentenza n. 129/2019 non si può limitare a restituire alle Province le attribuzioni in materia di controllo e verifica degli interventi di bonifica e loro monitoraggio; controllo sulle attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti; controllo dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate. Deve restituire alle Province anche le risorse necessarie per fare fronte a queste attribuzioni, sia in termini di risorse economiche che di personale e di mezzi¹¹.

Senza un paziente lavoro di *reverse engineering* di quanto operato sul presupposto della legge 56/2014, le affermazioni della Corte costituzionale rischiano di restare prive di qualsiasi seguito concreto o, peggio, di risultare di grave pregiudizio per la tutela dell'ambiente, come sarebbe se la Regione restituisse alle Province tutte le attribuzioni cui ha diritto secondo il Codice dell'Ambiente ma senza accompagnare le funzioni retrocesse con quanto necessario per esercitarle.

La seconda e ultima delle considerazioni preliminari riguarda alcune notazioni di carattere processuale. La Provincia di Grosseto ha notificato il ricorso introduttivo anche al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Ambiente, del Territorio e del Mare. Non pareva necessario sul piano processuale. La Provincia ha impugnato un regolamento regionale e l'amministrazione intimata era la Regione, gli eventuali controinteressati erano le Province non ricorrenti, a tutto voler concedere. Lo Stato, sul piano della giustizia amministrativa, non c'entrava niente. Eppure la scelta della Provincia di notificare il ricorso anche all'Avvocatura distrettuale dello Stato di via degli Arazzieri è stata molto felice, perché il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'Ambiente si sono costituiti dinanzi al TAR Toscana e hanno chiesto che fosse sollevata la questione di legittimità costituzionale che agitava la coscienza costituzionale della Provincia di Grosseto, ma il Presidente del Consiglio dei Ministri può eccepire in via incidentale una questione di legittimità costituzionale di una legge regionale che non ha sollevato in via principale? E una volta che aderisce alla questione di legittimità costituzionale non avrebbe senso la sua

11 Casamassima (CASAMASSIMA V., *Le province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2015*, in *Rivista AIC*, 4/2018, 498) definisce il riordino delle funzioni provinciali come un processo complesso e finanziariamente condizionato, il cui presupposto è dato dall'art. 1, comma 92, legge 56/2014 in combinato disposto con il d.P.C.M. 26 settembre 2014 che definiscono come prioritaria l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e come una conseguenza l'individuazione delle risorse necessarie per darvi seguito: "il processo di riordino disegnato da tali statuizioni delle funzioni provinciali, coerentemente con la logica sottesa agli artt. 118 e 119, Cost., configurava la dimensione delle risorse finanziarie come strumentale ad un esercizio efficace delle funzioni e, più specificamente, sanciva un principio di equivalenza tra le risorse complessivamente stanziare per l'esercizio delle funzioni, all'inizio e alla fine del processo di riordino" (Id., *ivi*, part. 541).

Il principio di equivalenza è stato violato con la legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014), che all'art. 1, commi 418-430, ha imposto una decisa riduzione della spesa corrente, il blocco di determinate spese e la riduzione della pianta organica alle Province collocate all'interno delle regioni a statuto ordinario.

Questa misura peraltro deve essere letta con la drastica riduzione delle risorse messe a disposizione delle province imposta dalle manovre economiche e finanziarie degli anni precedenti (vedi OSCULATI F., *La dotazione organica e finanziaria degli enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigistica*, in Ricciardi G.C. – Venturi A. (ed.), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta. Riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, 2018).

In un contesto di questo genere, la retrocessione di un'attribuzione fondamentale alle Province deve essere accompagnata dalle risorse necessarie per il suo esercizio e questo significa invertire un movimento ordinamentale consolidato, ovvero esprimere una volontà politica forte, che forse è difficile che possa manifestarsi dopo la sconfitta in un contenzioso costituzionale sulla titolarità delle attribuzioni.

partecipazione anche al processo costituzionale? E se partecipasse al processo costituzionale non arriverebbe a realizzare un risultato molto simile a quello che avrebbe ottenuto se avesse impugnato la legge regionale in via principale?

L'ultima considerazione preliminare è sempre di carattere processuale e riguarda l'*obiter dictum* espresso al termine del par. 3.4 del Considerato in diritto. In questo passaggio la Corte costituzionale, con riferimento alle doglianze eccepite dalla Provincia di Grosseto con riferimento alle attribuzioni in materia di monitoraggio e controllo degli interventi di bonifica, dichiara che queste attribuzioni spettano alle Province, esattamente come le altre oggetto della ordinanza che aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale, però, per questa parte, era stata dichiarata inammissibile, di talché la Corte ha accertato anche l'incostituzionalità delle norme su cui non si poteva pronunciare per difetto di rilevanza.

Per questa parte, ovviamente, la sentenza 129/2019 vale come monito nei confronti del legislatore regionale, anche se si tratta di un monito assai singolare, perché si fonda sulla irrilevanza del difetto di rilevanza, se così si può dire.

Poiché non si può pensare che alla Corte costituzionale sia sfuggito questo passaggio, ci si deve chiedere perché lo abbia inserito e una spiegazione può essere che la Corte ha inteso sottolineare il valore e l'efficacia del proprio ragionamento che non può essere limitato alle sole disposizioni regionali che la Provincia è riuscita ad intaccare grazie alla possibilità di contestare il loro regolamento di attuazione dinanzi al giudice amministrativo, ma riguarda tutte le disposizioni contenute nel Codice dell'Ambiente che prevedono una competenza delle Province, perché nessuna di queste disposizioni, in virtù del meccanismo abrogativo di cui all'art. 3 bis, d.lgs. 152/2006, è stata superata dalla legge 56/2014 e dagli accordi intervenuti in sede di Conferenza unificata.

3 – Per un approccio Darwiniano alla geografia istituzionale della Repubblica

La sentenza 129/2019 rappresenta un passo in avanti rispetto a Corte cost. 50/2015? Quest'ultima si era pronunciata, fra le altre cose, sulla compatibilità con la Costituzione di enti di area vasta i cui organi non sono eletti direttamente dalle popolazioni interessate e deve essere letta considerando il momento nel quale la Corte si è pronunciata, ovvero in prossimità del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che avrebbe potuto sbloccare il processo di revisione della Costituzione.

Corte cost. 129/2019, invece, si pronuncia in un contesto completamente diverso e nel quale da una parte si può essere ragionevolmente certi che la transitorietà della legge Delrio è destinata a durare a lungo e, dall'altra, le Province hanno subito un processo di depauperamento – sia in termini di risorse che di attribuzioni – sostanzialmente unico nella storia della Repubblica¹².

Nel 2015, la Corte aspettava la riforma della Costituzione mentre nel 2019 sa che quella

¹² In questi termini, G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., part. 5, cui si può aggiungere la relazione della Corte dei Conti (Sezione delle autonomie), *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Relazione 2015*, approvata con la deliberazione 17/SEZAUT/2015/FRG, Roma, 2015, part. 7, dove si afferma che "la questione delle risorse finanziarie rappresenta l'elemento centrale del percorso di riordino delle funzioni: nessuna prospettiva di riallocazione delle funzioni provinciali può essere attuata senza un'attenta e congiunta analisi e valutazione fra Stato e Regione dei costi delle funzioni da riordinare e del relativo personale".

Si può ricordare il d.l. 66/2014 con cui sono stati chiesti alle Province dei risparmi di spesa corrente da versare al bilancio dello Stato. Nello stesso tempo, il fondo di riequilibrio provinciale è stato sostanzialmente azzerato e la Corte dei Conti nella relazione sul *Riordino delle province, aspetti ordinamentali e riflessi finanziari* dell'aprile 2015 ha parlato, a proposito del fondo di riequilibrio, di una entrata solo nominale.

riforma è fallita e che nell'assetto definito dalla legge 56/2014 si potrebbe stabilizzare una situazione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo sia nella gestione della situazione esistente¹³.

Un intervento normativo, con cui lo Stato, esercitando la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., definisca le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, sulla falsa riga della Carta delle autonomie proposta e discussa, ma non approvata, nel corso della XVI Legislatura (si tratta dell'A.S. 2259), rileggendo la correlazione fra funzioni e risorse, con una inversione di un processo ordinamentale oramai consolidato, è stato tentato dal primo governo Conte.

L'art. 1, comma 2 *ter*, d.l. 91/2018 ha istituito un tavolo tecnico con il compito di definire le linee guida per la revisione complessiva delle Province e delle Città metropolitane presso la Conferenza unificata. Questo tavolo si è riunito più volte ed è arrivato a una bozza di lavoro di sintesi, che è stata presentata il 24 aprile 2019 dal sottosegretario all'interno Stefano Candiani e successivamente aggiornata nell'ultima seduta del tavolo tecnico il 6 agosto 2019.

Dopo la presentazione di questa bozza il tavolo tecnico non si è più riunito e non è dato sapere se il secondo governo Conte proseguirà in questo tentativo¹⁴.

Questo contesto giustifica la decisione della Corte di affidare la questione di legittimità costituzionale all'art. 117, secondo comma, lett. s) e di considerare assorbita la questione di legittimità costituzionalità riferita all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. Si tratta di una strategia con cui la Corte risolve nel concreto il bisogno di giustizia costituzionale manifestato dalla Provincia di Grosseto e dalle altre Province toscane che sono intervenute volontariamente per mezzo dell'UPI. La Corte ha considerato, con un ragionevole *self restraint*, la decisione circa la natura fondamentale o meno di un'attribuzione come una scelta politica e, di conseguenza, ha lasciato al legislatore statale (e per esso al tavolo tecnico di cui all'art. 1, comma 2 *ter*, d.l. 91/2018) questo non semplice, soprattutto per le conseguenze sul piano della finanza pubblica, compito, senza affermare principi che avrebbero potuto vincolare o comunque limitare il processo di sintesi politica con cui si dovrà superare quanto si era deciso in Conferenza unificata e ratificato con il d.P.C.M. 11 settembre 2014, in attesa della riforma del Titolo quinto della Parte seconda della Costituzione.

L'atteggiamento della Corte e la situazione di inerzia in cui sembra versare il tavolo tecnico non eliminano il problema e la necessità di affrontarlo.

Il fatto che la riforma costituzionale progettata nel 2014 e su cui si fondava la legge Delrio sia naufragata nel 2016 consente due atteggiamenti, i due atteggiamenti possibili a un viaggiatore che scopre, quando ormai è in stazione, che il suo treno è stato soppresso. Si può tornare a casa o si può cercare una diversa combinazione per raggiungere la meta che ci si era prefissi.

La meta, in questo caso, è una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, una riforma in cui le funzioni di ciascun ente corrispondono alla sostanza democratica di questo ente, secondo una lettura forte del principio di sussidiarietà.

13 Si osserva nella Audizione della Sezione per le autonomie della Corte dei Conti dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 23 febbraio 2017 che "La mancata conferma in sede di consultazione referendaria del testo di riforma costituzionale, approvato in seconda votazione nella seduta della Camera dei deputati il 12 aprile 2016, ha determinato l'interruzione del processo di riforma, creando una condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente, soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma".

14 La bozza presentata dal governo è stata oggetto di numerose osservazioni da parte dell'ANCI, che ha partecipato alla riunione con il suo Vicepresidente Filippo Nogarin. Sul suo contenuto si tornerà più avanti nel testo.

Questa riforma appare necessaria per superare il sistema a millefoglie che ha caratterizzato la forma di Stato a livello locale, nella consapevolezza che l'art. 114, Cost., così come riformulato nel 2001, definisce dei livelli di governo che godono di pari dignità, perché rappresentano "anelli istituzionali"¹⁵ di un'autonomia reticolare e non bilaterale¹⁶.

L'autonomia è pari dignità di ciascun anello istituzionale perché la Costituzione attribuisce una sfera di attribuzioni a quell'ente, non siccome derivata gerarchicamente dall'ente che lo sovrasta ma perché autonomamente rilevante per effetto della sostanza democratica che caratterizza la *governance* di quell'anello istituzionale e perciò azionabile nei confronti di qualsiasi altro anello istituzionale indipendentemente dalla sua collocazione.

Si tratta di un modello in cui l'insieme delle autonomie costituisce un sistema unitario perché ciascuna di esse concorre a definire i fini dell'ordinamento comunitario complessivo individuando, siccome "libera manifestazione della vita sociale"¹⁷, gli interessi che ritiene prioritari, senza che la pari dignità valga come perfetta equivalenza perché la stessa idea di cittadinanza rende inevitabile l'esercizio di una funzione di aggregazione unificante dei diversi anelli istituzionali da parte dello Stato¹⁸.

Sulla base di queste premesse, è necessario capire come le Province possono egualmente un anello istituzionale nel significato dell'art. 114, Cost. malgrado che la legge Delrio ne abbia mutato l'essenza e la sostanza democratica, trasformandole in enti di area vasta, i cui organi non sono direttamente eletti dal corpo elettorale.

La decisione sulle funzioni fondamentali è inscindibile dalla decisione sulla composizione degli organi delle Province, perché è la decisione sulla composizione che definisce la legittimazione della Provincia come anello istituzionale e quindi i compiti che può svolgere e quelli che, invece, non potrebbe esercitare senza che le sue decisioni appaiano come esercizio di un arbitrio privo di sostanza democratica.

Torna anche in questo caso il dibattito sulla legittimità costituzionale della legge Delrio per come lo stesso ha portato a Corte cost. 50/2015.

In questo dibattito, non si è in alcun modo distinto fra Province e Città metropolitane, considerandole, sul piano della loro legittimazione democratica, come due aspetti dello stesso fenomeno: non vi sono, infatti, ragioni per differenziare le Province e le Città metropolitane sul piano della *governance*, per come la stessa è disegnata dal diritto positivo. L'unica differenza è data dalla investitura del Sindaco del capoluogo come Sindaco metropolitano, mentre il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale. Per il resto, gli organi (Consiglio provinciale, Consiglio metropolitano; Assemblea dei sindaci; Assemblea metropolitana) sono esattamente gli stessi e svolgono le stesse funzioni, godendo di meccanismi di investitura assolutamente analoghi.

La Corte costituzionale ha respinto il tentativo di considerare il concetto di sovranità espresso dal secondo comma dell'art. 1, Cost. esclusivamente come sovranità popolare e di caratterizzare l'organizzazione degli enti che compongono la Repubblica con la presenza necessaria di istituti di democrazia diretta e di organi composti da rappresentanti eletti dalla popolazione¹⁹.

15 Così Q. CAMERLENGO, *Stato, regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane. Dai livelli di governo agli anelli istituzionali*, in *Le regioni*, 1/2016, 80.

16 Vedi L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali fra Francia e Italia*, in AA. VV., *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno. Autonomia, unità e pluralità nel sapere giuridico fra otto e novecento*, 43, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2014, part. 124.

17 F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, in Id., *Scritti giuridici. Volume I. Monografie e manuali*, Milano, Vita e pensiero, 2006, part. 697.

18 Vedi Corte cost. 274/2003 e G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2015, part. 536.

19 La Corte richiama la sentenza 365/2007. In dottrina, Caretti (CARETTI P., P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, p. 1) aveva sottolineato con riferimento al principio autonomistico espresso dall'art. 5,

In secondo luogo, sono proprio i principi di adeguatezza e differenziazione che, secondo la Corte, giustificano l'operazione di adeguamento della governance dei diversi anelli istituzionali alle loro caratteristiche²⁰.

Per la Corte, quindi, è pienamente compatibile con la Costituzione *un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato»* (par. 3.4.3 del Considerato in diritto).

I principi affermati dalla Corte costituzionale e condivisi da una parte significativa della dottrina consentono perciò di considerare astrattamente compatibile con la Costituzione una *governance* di secondo livello per gli enti di area vasta.

Ma questa affermazione è stata espressa in astratto e non appare un caso che la Corte l'abbia rafforzata con riferimento alla elezione da parte del Parlamento in seduta comune del Capo dello Stato, il quale, evidentemente, esercita delle funzioni che non hanno niente a che fare con quelle esercitate dalle Province o dalle Città metropolitane.

La tesi di queste pagine, invece, è che fra *governance* e funzioni vi sia un nesso inscindibile nel senso che, da una parte, è la sostanza democratica che caratterizza il processo decisionale dell'ente che determina la qualità delle decisioni che questo ente può adottare e che dall'altra sono le funzioni attribuite ad un ente che costituiscono il punto di partenza per individuare il modello di *governance* che si deve adottare.

Su questo aspetto, però, tanto Corte cost. 50/2015 che la sentenza che si annota non prendono alcuna posizione, forse anche perché non è davvero possibile ignorare che mentre Province e Città metropolitane condividono esattamente la stessa forma di governo le funzioni che sono loro attribuite si differenziano significativamente.

Questa differenziazione costituisce una vera e propria disparità con riguardo alla sostanza democratica che unisce Province e Città metropolitane.

Cost. che «si tratta di un principio inserito tra quelli che la Corte ha chiamato "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" e rappresenta l'espressione chiara della volontà del Costituente di rompere con la tradizione precedente ispirata ad un rigido centralismo e di favorire una moltiplicazione delle sedi di esercizio della democrazia, ma che di per sé non dice nulla circa i modi attraverso i quali esso avrebbe dovuto successivamente trovare applicazione». Lo stesso Caretti ha però precisato che il principio autonomistico impone comunque un collegamento forte fra l'ente che rappresenta una collettività e la collettività che attraverso tale ente si esprime: «con un limite invalicabile rappresentato dal necessario rispetto del principio autonomistico, di cui al più volte richiamato art. 5 C., che non consentirebbe in ogni caso al legislatore ordinario di introdurre meccanismi tali da rompere la necessaria relazione tra eletti e comunità di riferimento, travolgendo in questo modo lo stesso senso della istituzione degli enti cui tali organi appartengono, la cui ragion d'essere è la cura degli interessi delle comunità locali, alle quali dunque debbono essere legati da un vincolo di responsabilità politica» (Id., ivi, part. 3). Questa impostazione è stata oggetto di critica da chi ha evidenziato una necessaria omogeneità democratica dei diversi livelli di governo in cui si articola ai sensi dell'art. 114, Cost. il sistema delle autonomie locali: G.C. DE MARTIN- M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. Cost.*, 2015, 466, per i quali «l'omogeneità che caratterizza gli enti locali induce quindi a ritenere che egualmente omogenei debbano essere i processi di legittimazione democratica e le correlative forme di responsabilità politica verso le comunità di riferimento».

²⁰ La Corte richiama la sentenza 244/2003 e l'ordinanza 144/2009 ricordando che *nella già richiamata sentenza n. 365 del 2007, è stato ribadito che «né[anche] tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali»*. In dottrina, questa tesi è stata sostenuta da E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013, p. 2.; R. NANIA, *La questione della Provincia tra istanza rappresentativa e sistema delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2013; F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/13.

Alle Province, infatti, nel tessuto della legge Delrio, spettano le seguenti funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica;
- d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Le Province, inoltre, possono esercitare le funzioni di stazione appaltante nell'interesse dei Comuni, ovvero predisporre i documenti di gara, monitorare i contratti di servizio e curare le procedure selettive organizzando i relativi concorsi.

L'art. 1, comma 90, legge 56/2014 affida, infine, alle Province l'organizzazione dei servizi pubblici aventi rilevanza economica, per i quali il territorio deve coincidere il più possibile con la Provincia²¹.

Le Città metropolitane godono di un insieme di attribuzioni significativamente più ampio. Ad esse spettano, infatti, le stesse funzioni fondamentali che spettano alle Province, cui si aggiungono:

- le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province;
- le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana che sono: a) piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni; b) pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; a tale riguardo, la città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Alle Città metropolitane, inoltre, sono affidate alcune finalità generali, ovvero:

- la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana;
- la cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

²¹ Vedi in questi termini già il d.l. 3/2012 decreto-legge n. 1/2012 che ha inserito l'art. 3-bis all'interno del decreto-legge n. 138/2011, nel quale si stabilisce che «a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli Enti di governo degli stessi [...]». La dimensione degli ambiti e dei territori ottimali deve di norma coincidere con le Province, secondo una impostazione che risale alla legge 36/1994 di istituzione del servizio idrico integrato e successivamente replicata nel settore dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Vi è, perciò, una evidente disomogeneità fra le funzioni attribuite alle Province e quelle delle Città metropolitane. Le prime continuano ad essere gli enti non eccessivamente centrali nella organizzazione dello Stato apparsi con il decreto Rattazzi, innescati democraticamente dal suffragio universale di Giolitti e consolidati con il r.d. 383/1934. Le Città metropolitane, invece, sono configurate come un anello istituzionale strategico per il governo dell'economia nei territori²².

Le funzioni attribuite alle Province hanno un carattere non meno marginale dei territori che le esprimono: oltre la metà della popolazione nazionale risiede nel territorio delle dieci Città metropolitane mentre le Province esprimono meno della metà del prodotto interno lordo.

Il documento elaborato dal Tavolo tecnico di cui all'art. 3 bis, d.l. 91/2018 non abbandona questa impostazione.

La bozza distribuita dal Sottosegretario all'interno il 6 agosto 2019 si fonda sulla necessità di distinguere fra l'attività di legislazione, programmazione e governo affidata alle Regioni e l'attività amministrativa affidata alle amministrazioni locali, valorizzando *i principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le Province quali istituzioni costitutive della Repubblica ed enti esponenziali di comunità territoriali in cui è strutturata l'organizzazione sociale del Paese*.

La bozza del Sottosegretario prevede che le Province svolgano le funzioni di area vasta; offrano agli enti locali le competenze dei propri uffici tecnici e il servizio di stazione appaltante; esercitino le funzioni loro delegate dalle Regioni²³.

22 Osserva S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le regioni*, 3/2018, 1708: «Fatto segno di un tortuoso e non poco altalenante iter politico- istituzionale – che dall'originaria previsione di cui alla l. 142/1990, Ordinamento delle autonomie locali, nell'arco di un decennio lo ha condotto, prima, alla ricezione nel d.lgs. n. 267 cit. e, poi, alla definitiva consacrazione in Costituzione con la novella del 2001 agli artt. 114 e 117, comma 2, lettera p) – nella prospettiva strategica di sviluppo assunta nel 2014 l'ente metropolitano appariva agli occhi del governo dell'epoca e della maggioranza parlamentare che lo sosteneva il livello di *governance* senz'altro più promettente: non solo per dare finalmente al paese un più flessibile strumento di governo delle aree metropolitane ma pure (soprattutto grazie alla dotazione di competenze di coordinamento e di programmazione di cui si mostrava attrezzato) per essere fondamentale crocevia di sviluppo per il sistema economico-produttivo unitariamente considerato», cui si possono aggiungere: W. TORTORELLA, M. ALULLI, *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio, 2014; L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2014; A. LONGO, L. CICIRELLO, *Città metropolitane e pianificazione di area vasta Prospettive di governo territoriale per la gestione delle metamorfosi urbane*, Milano, Franco Angeli, 2015; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017.

23 Nel documento, non facilmente reperibile e del quale si riportano perciò ampi stralci, quanto al ruolo delle Province si prevede:

La Provincia è un ente locale rappresentativo della propria comunità territoriale, con autonomia organizzativa e finanziaria, che svolge un ruolo di amministrazione di area vasta e di coordinamento, sostegno e assistenza ai Comuni che insistono sul proprio territorio e garantisce adeguati livelli di semplificazione amministrativa.

La Provincia concorre, in quanto livello di governo intermedio tra i Comuni e le Regioni, alla definizione di politiche territoriali che consentano una gestione efficace per la realizzazione di economie di scala per il rilancio degli investimenti locali.

Esse provvedono alla gestione delle funzioni di area vasta, sulla base di un elenco di funzioni fondamentali consolidato ed ampliato, e delle attività a supporto dei Comuni, anche attraverso la valorizzazione degli uffici tecnici e delle stazioni uniche appaltanti provinciali.

Le funzioni provinciali assumono particolare rilievo con riferimento alle Province montane e a quelle confinanti con Stati extra UE.

Le Province esercitano, altresì, le funzioni delegate dalle Regioni. Alla revisione dell'ordinamento delle Province dovrà pertanto corrispondere una nuova stagione di decentramento nell'ambito di un riordino organico della legislazione regionale.

Le Province organizzano e gestiscono i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, in luogo degli enti (consorzi, autorità d'ambito, etc.) comunque denominati cui sono attualmente affidati e che perciò devono essere soppressi.

Il ruolo delle Città metropolitane consiste nella gestione integrata di un'unica realtà complessivamente conurbata e nella sua pianificazione generale²⁴.

A questa evidente distonia: la Provincia continua ad essere un ente di area vasta che ha compiti intermedi fra il Comune e la Regione, secondo uno schema a clessidra nel quale Regioni e Comuni sono i contenitori della massima parte delle funzioni e la Provincia opera semplicemente come collegamento fra questi due livelli di governo mentre la Città metropolitana è il decisore strategico delle aree più produttive del paese, continua a fare da pendant l'assoluta omogeneità dei meccanismi di *governance*.

La forma di governo provinciale, infatti, nello schema del Sottosegretario, si basa su di un Presidente, eletto a suffragio universale, una Giunta composta di assessori di fiducia del Presidente, un Consiglio provinciale, egualmente eletto a suffragio universale, e l'Assemblea dei sindaci, che svolge funzioni di indirizzo e controllo²⁵.

La forma di governo delle Città metropolitane è molto simile: il Sindaco metropolitano è il Sindaco del capoluogo, gli assessori sono scelti fra i Sindaci del territorio, in modo da assicurare la collegialità dell'azione di governo, e l'Assemblea dei Sindaci, di cui fanno parte tutti i Sindaci del territorio svolge funzioni di indirizzo e controllo²⁶.

È evidente che anche la bozza sviluppata dal primo governo Conte non ha collegato le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane alla loro forma di governo.

24 Si legge nella bozza del Sottosegretario:

La nota dominante della Città metropolitana è l'essere una forma/istituzione il cui governo è incentrato sui Comuni, che sono da considerare il loro elemento fondativo: per un radicamento democratico che congiunga le dinamiche di prossimità a quelle di area vasta, per la semplificazione dei processi decisionali, per il consolidamento di un sistema degli assetti amministrativi e di coordinamento.

La specificità del governo metropolitano deriva dalla stretta conurbazione delle aree metropolitane, che quasi mai coincidono perfettamente con le circoscrizioni provinciali. Fino ad oggi la Città metropolitana è stata concepita come ente di area vasta alternativo alla Provincia.

Questa scelta, consacrata anche nella legge n. 56/2014, non ha però consentito di dare una soluzione funzionale al problema del governo integrato delle funzioni comunali e di area vasta delle aree metropolitane.

La Città metropolitana è un ente locale, con autonomia organizzativa e finanziaria, che gestisce in modo unitario ed associato l'area metropolitana in cui rientrano i comuni individuati per legge sulla base di un rapporto di stretta conurbazione con il Comune capoluogo, in modo complementare ai Comuni e alla Provincia di riferimento.

La Città metropolitana è l'ente di governo integrato dell'area metropolitana che gestisce in modo unitario, al posto dei comuni che ne fanno parte, le funzioni in materia di pianificazione generale del territorio e di gestione dei servizi pubblici locali.

I Comuni metropolitani svolgono le funzioni di prossimità nel loro territorio e, pur vedendosi sottratte alcune competenze di pianificazione e gestione, beneficiano delle risorse e degli investimenti che derivano dalla forza di un ente di governo integrato dell'area metropolitana.

25 Nella bozza si legge:

La Provincia ha un Presidente eletto a suffragio universale dai cittadini dei Comuni che compongono il territorio provinciale, che è coadiuvato da una Giunta composta da assessori da esso nominati nel rispetto dell'equilibrio territoriale e di genere. ; dal Consiglio provinciale, avente poteri di indirizzo e di controllo, eletto a suffragio universale dai cittadini dei Comuni che compongono il territorio provinciale; L'organo collegiale di indirizzo e controllo della Provincia è l'Assemblea dei Sindaci, composta dai Sindaci dei Comuni che compongono il territorio provinciale, con poteri deliberativi, propositivi, consultivi e di controllo e con una disciplina che prevede la semplificazione dell'organizzazione e del funzionamento dei lavori.

26 *La Città metropolitana è governata dal Sindaco del Comune capoluogo, coadiuvato da una Giunta metropolitana, con Assessori scelti tra i Sindaci dei Comuni metropolitani, che assicuri la collegialità del Governo e dall'Assemblea dei sindaci dei Comuni che rientrano nell'area metropolitana, con un sistema di legittimazione di secondo grado.*

L'Assemblea dei Sindaci metropolitani è l'organo di indirizzo e controllo e ha poteri propositivi, consultivi e di ratifica degli atti fondamentali.

Se si considera la Provincia come ente di area vasta, si può immaginare che la sua funzione principale sia l'arbitraggio dei conflitti fra i territori che la compongono attraverso l'esercizio unitario di competenze in cui questo anello istituzionale è chiamato a superare i particolarismi locali ispirati, ad esempio, dalle tematiche ambientali e, nello stesso tempo, a realizzare le economie di scala determinate dalla libera concorrenza.

L'esercizio di queste funzioni, che possono essere definite di arbitraggio amministrativo, non ha bisogno di un ulteriore livello di rappresentanza politica che complicherebbe soltanto le cose determinando la terzietà del decisore rispetto agli interessi in gioco e quindi rendendo conflittuale la soluzione di eventuali distonie fra i diversi territori.

Ha bisogno della partecipazione di tutti i soggetti i cui territori sono interessati dalle decisioni e che possono quindi da una parte concorrere alle stesse e, dall'altra, considerarsi vincolati alla decisione adottata per effetto della partecipazione alla stessa. L'identità fra il decisore e le parti in conflitto può ridurre la litigiosità e le rivalità fra i Comuni perché suggerisce soluzioni di compromesso, orientate a una unanimità che potrà essere abbandonata solo nelle situazioni più scabrose.

La forma di governo provinciale escogitata dalla legge Delrio, perciò, orienta la configurazione delle Province come enti di arbitraggio dei conflitti che possono sorgere fra i Comuni.

Questo ragionamento non vale per le Città metropolitane che rappresentano il decisore strategico dei territori più significativi del paese, sia in termini di popolazione che di economia reale.

Decidere strategicamente sul futuro è un compito che non può essere esercitato senza una solida rappresentanza politica, perché i cittadini hanno diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano eleggendo coloro che le dovranno adottare nella consapevolezza elettorale dei compiti che questi andranno a svolgere.

Il Sindaco della Città metropolitana è il Sindaco del capoluogo e, di conseguenza, come è stato acutamente osservato²⁷ risponde politicamente ai suoi elettori anche se decide per chi non lo ha eletto.

E' singolare che la bozza elaborata dal Sottosegretario Candiani inverta questa logica, utilizzando per le Province uno schema di legittimazione elettorale e lasciando sostanzialmente inalterata la logica di secondo grado inaugurata dalla legge Delrio.

Le considerazioni che precedono dimostrano l'opportunità di un approccio radicalmente invertito e, anche su questo, il secondo governo Conte è chiamato a correggere le storture del primo, pur non essendo per niente facile immaginare che ciò accada e, perciò, appare preferibile sperare che non succeda nulla.

Il vero nodo della questione, però, forse, è ancora diverso. Si è detto che sul piano sociale ed economico le Città metropolitane rappresentano le aree più ricche del paese. Sono l'Italia che si può viaggiare comodamente seduti in un treno ad alta velocità e godendo del benvenuto predisposto dalla compagnia di trasporto e del quotidiano (solo al mattino). Le Province, invece, sono il resto d'Italia, quello che si raggiunge con i treni regionali veloci (come se treno regionale "veloce" non fosse un ossimoro), l'aria condizionata guasta e tutti i finestrini chiusi.

E' ragionevole puntare l'attenzione sulle Città metropolitane? Non sarebbero le Province, invece, ad avere bisogno di una capacità di intervento differenziata e altrettanto efficiente? L'Italia delle Città metropolitane ha sicuramente bisogno di un anello istituzionale che definisca con metodo democratico le scelte strategiche dei (ricchi) territori conurbati.

L'Italia delle Province ha invece bisogno di un anello istituzionale capace di sostenere le amministrazioni comunali, di offrire loro sostegno e di gestire interventi orientati verso lo sviluppo e la giustizia sociale, interventi che non possono essere gestiti né a livello locale

27 S. AGOSTA, op. cit., part. 1711.

né a livello regionale.

Una riforma significativa della geografia istituzionale della Repubblica passa attraverso la consapevolezza di queste due velocità e, sul piano politico, dalla decisione di non continuare ad investire nell'alta velocità se vi sono dei territori nei quali i treni regionali arrivano a stento.

E, forse, anche per questo la saggezza della Corte costituzionale ha preferito parlare di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema anziché di funzioni fondamentali delle province.

** Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pisa