

Non c'è pace per le province: il caso delle funzioni in materia di ambiente*

di Giovanni Di Cosimo – Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Macerata.

ABSTRACT: According to the Constitutional Court, the regional law that moves environmental functions from the provinces to the Region is unconstitutional. The Court's conclusion is acceptable, a little less the arguments it uses.

SOMMARIO: 1. Trasversalità. – 2. Principi. – 3. Differenziazione. – 4. Deroghe. – 5. Piena efficacia. – 6. Argomenti.

1. Trasversalità

Un tassello della riforma delle province avviata dalla legge 56/2014 corrisponde all'allocazione delle funzioni in materia ambientale¹. La vicenda, finita all'attenzione della Corte costituzionale,

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

¹ Come noto, negli ultimi anni le province sono state ripetutamente al centro di ambiziosi progetti riformatori più volte naufragati. Prima il tentativo di semplificazione del sistema delle province per mezzo di decreti legge che la Corte costituzionale ha censurato (sent. 220/2013), poi una radicale riforma parlamentare, attualmente vigente, che la Corte ha invece avallato (sent. 50/2015), e infine la riforma costituzionale che eliminava la parola dal testo della Costituzione ma che è stata bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016. L'attuale assetto dell'ente provinciale non viene per lo più considerato soddisfacente e si discute di come si possa intervenire per migliorarlo: cfr. G. Di Cosimo, *E ora che si fa della legge sulle Province?*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, 815 ss.; G. Falcon, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, 779 ss.; S. Villani, *La riforma degli Enti territoriali di area vasta. Sulle conseguenze giuridiche ed economiche della «bocciatura» del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 4/2016, 841 ss.; L. Vandelli, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie*,

prende le mosse dalla scelta della Regione Toscana di accentrare su di sé le funzioni in materia di gestione dei rifiuti che il codice ambiente assegna alle province; più precisamente, a seguito della legge 56/2014, il Consiglio regionale modifica la precedente legislazione che attribuiva le competenze alle province.

La Corte ha stabilito che l'accentramento delle funzioni è incostituzionale per violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia ambientale, dal momento che il codice ambiente assegna la competenza sulla gestione dei rifiuti alle province. Uno dei passaggi centrali della sent. 129/2019 afferma che la tipica trasversalità della materia ambiente si estende anche alle "disposizioni di natura organizzativa". In virtù del carattere trasversale di questa materia, la disciplina sui rifiuti interferisce con discipline regionali tanto di carattere sostanziale quanto di carattere organizzativo.

Ne segue che anche le disposizioni di natura organizzativa, «quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei "livelli di tutela uniforme" che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale». A sostegno di questa conclusione la sentenza si appoggia a un precedente secondo cui nella materia ambientale le Regioni sono coinvolte «in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione» (sent. 215/2018).

2. Princìpi

A ben vedere, entrambi i princìpi cui fa cenno la sent. 215/2018 hanno ispirato la scelta del legislatore toscano sulle funzioni relative alla gestione dei rifiuti.

dopo il referendum del 4 dicembre 2016, in Le Regioni, 1-2/2017, 46 ss.; M. Gorlani, Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, in Federalismi.it, 5/2017; P. Santinello, Il crocevia delle province e la recente giurisprudenza costituzionale, in Le Regioni, 1-2/2017, 77 ss.; F. Grandi, La provincia futuribile, in Federalismi.it, 6/2018; P. Carrozza, Le province della post-modernità: la città territoriale, in Federalismi.it, 3/2018; G.C. De Martin, Il ruolo delle province nel sistema delle autonomie locali, in Amministrazioneincammino.luiss.it, 31 maggio 2018; E. di Carpegna Brivio, Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione, in Le Regioni, 5-6/2018, 877 ss.; S. Agosta, Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta, in Le Regioni, 3/2018, 437 ss.; A. Baldan, Le province nella riforma dell'ordinamento degli enti locali, in Forumcostituzionale.it, 7/2018; C. Benetazzo, Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi, in Federalismi.it, 5/2019.

Per quanto attiene alla leale collaborazione, l'opzione del Regione Toscana è il risultato di una valutazione in merito all'ente territoriale più adatto a svolgerle, che fa seguito alla legge statale di riforma delle province. L'iniziativa regionale di accentrare le funzioni è concepita come forma di attuazione della legge 56/2014 che ridimensiona le funzioni provinciali, oltre ad introdurre un sistema a elezione indiretta degli organi². Sarebbe perciò inesatto affermare che non vi sia stata forma alcuna di collaborazione verso il legislatore statale. Più preciso è che la collaborazione regionale si è indirizzata verso un atto normativo statale (la legge 56/2014), piuttosto che verso un altro atto statale (il codice ambiente)³.

Per quanto attiene alla sussidiarietà, il legislatore toscano dichiara di accentrare le funzioni sui rifiuti proprio in forza di considerazioni relative a questo principio: lo si deduce dal preambolo di una delle leggi impugnate, secondo cui il riordino delle funzioni esercitate dalle province «è finalizzato alla riorganizzazione delle funzioni regionali e locali (...), in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione» (lr 22/2015).

3. Differenziazione

Quella legge regionale cita anche un altro principio che la sentenza invece ignora. Si tratta del principio di differenziazione, che suggerisce di lasciare uno spazio di intervento al legislatore regionale sul piano organizzativo, in modo da porre discipline organizzative tagliate sulle caratteristiche dei vari sistemi regionali di poteri locali⁴. Ciò a una doppia condizione: che la linea segnata dal legislatore statale sul piano sostanziale non venga poi elusa o tradita dalla disciplina organizzativa regionale; che ne risulti un assetto razionale dei poteri locali.

² «La presente legge dispone, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56 (...) sul riordino di funzioni esercitate dalle province» (lr 22/2015, art. 1 comma 1). A questa prima legge attuativa, definibile “legge madre”, ne sono seguite molte altre “figlie”, addirittura 29 (cfr. G. Tarli Barbieri, *La Regione Toscana nella X legislatura*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1246).

³ Il che pone il tema del rapporto fra i due atti statali, di cui parlo più avanti.

⁴ Sul principio di differenziazione riferito alle province cfr. R. Bin, *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della legge 56/2014 alla riforma costituzionale*, in F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini (a cura di), *L'amministrazione che cambia: fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016, 97 ss.

Assetto che la Regione Toscana non pare abbia conseguito con gli ultimi interventi legislativi, oggetto della questione di costituzionalità per lo specifico profilo indicato, che hanno determinato non poche incertezze in merito alla configurazione dell'ente intermedio, decretando l'abbandono del modello, generalmente considerato virtuoso, nel quale la Regione si concentra sulla legislazione e sulla programmazione, e lascia agli enti locali la maggior parte delle funzioni amministrative⁵. A questo riguardo, la dichiarazione di incostituzionalità che la costringe a rimettere mano alla materia, se da un lato comporterà ulteriori costi organizzativi derivanti dalla necessità di restituire le funzioni alle province, dall'altro potrebbe essere l'occasione per un ripensamento e una razionalizzazione del sistema regionale dei poteri locali.

4. Deroghe

Prendendo per buona la tesi della Corte in merito alla non derogabilità della disciplina del codice ambiente sulla gestione dei rifiuti, neanche ad opera di discipline regionali di carattere organizzativo, dobbiamo chiederci se per caso quella disciplina non sia superata dalla legge di riforma delle province. Ossia se non si debba guardare al rapporto fra i due atti statali, il codice ambiente e la legge di riforma delle province. La disposizione del codice ambiente che definisce le competenze provinciali (art. 197) rimanda al testo unico degli enti locali, che nella parte relativa alle province (art. 19) è stato modificato proprio dalla legge 56. Di qui il dubbio: nel momento in cui questa legge riduce «notevolmente il perimetro delle funzioni» provinciali, come dice la Corte, modifica pertanto il codice ambiente nel punto delle funzioni ambientali? La risposta positiva implica che la scelta della Regione Toscana di accentrare tali funzioni è coerente con la legislazione statale e, quindi, per questo aspetto non può essere considerata incostituzionale.

L'opinione opposta della Corte muove dal presupposto che le previsioni del codice ambiente possono essere derogate solo in maniera espressa e, siccome la legge 56 non deroga espressamente ad esse, resta ferma la disciplina del codice ambiente che assegna le funzioni alle province. Tuttavia, questo argomento deve fare i conti con la controversa questione del valore delle clausole

⁵ Cfr. P. Carrozza, *Le province della post-modernità: la città territoriale* cit., 7, il quale parla di «bella confusione istituzionale» e rileva che il precedente «modello di regione "leggera"» era particolarmente coerente con il testo costituzionale.

di abrogazione espressa del tipo di quella contenuta nell'art. 3 bis del codice ambiente⁶. Se si sposa l'idea che non vincolino il legislatore, come del resto indica ampiamente la prassi⁷, si potrebbe ritenere che l'indicazione ricavabile in via interpretativa dalla legge 56 di alleggerire le funzioni provinciali, l'orientamento di fondo di quella riforma, sia sufficiente a superare in via interpretativa la clausola. La coerenza con una legge statale, la 56, riconducibile alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117 Cost, terzo comma lett. *p*), salverebbe le leggi regionali.

5. Piena efficacia

A ciò si può obiettare facilmente che l'incostituzionalità della legislazione regionale discende proprio dalla legge 56, laddove comprende la “tutela e valorizzazione dell'ambiente” fra le funzioni fondamentali delle province. Si può cioè ribattere con il ragionamento che guida la decisione della Corte che però, per quanto lineare, presenta due insidie.

In primo luogo, la genericità dell'espressione alla quale proprio la sentenza fa cenno. Probabilmente è vero, come dice la Corte, che l'ampia accezione dell'espressione usata dal legislatore racchiude anche le controverse funzioni di gestione dei rifiuti. Tuttavia, occorrerebbe dimostrare qualcosa di più, ossia che la “tutela e valorizzazione dell'ambiente” comprende, oltre alla disciplina sostanziale delle funzioni, relativa in particolare alla loro definizione, anche quelle che la sentenza chiama disposizioni di natura organizzativa (considerando fra l'altro che, se si prende sul serio il principio di differenziazione, non dovrebbe comprenderle). E poi, risalendo ai presupposti del ragionamento, occorre chiedersi se la stessa distinzione concettuale fra disciplina sostanziale e organizzativa sia chiaramente delineata oppure non presenti margini di incertezza.

In secondo luogo, il controverso valore della legge 56 che pone una disciplina provvisoria in attesa della approvazione della riforma costituzionale, avviata quasi in parallelo, che espunge le

⁶ Sul valore delle clausole cfr. P. Carnevale, *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, a cura di F. Modugno, Milano, 1999, 5 ss.

⁷ Per esempio in relazione alla clausola contenuta nel testo unico degli enti locali (sul punto cfr. L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015, 39).

province dal testo costituzionale⁸. Il Tar rimettente sostiene che il *referendum* del 4 dicembre 2016, che ha bocciato la riforma costituzionale, avrebbe «determinato l'esaurimento della funzione della legge n. 56 del 2014 e il ritorno alla tradizionale configurazione dell'ente Provincia»⁹. Ma la sentenza nega che la legge sia stata depotenziata e ribadisce che «conserva piena efficacia» relativamente alle funzioni di area vasta delle province. L'opinione della Corte è chiara: «non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza» della legge.

A conferma della “piena efficacia” della legge 56, la Corte si appoggia alla sent. 50/2015 secondo cui la legge ha «determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale». Sennonché, questo precedente tiene conto di uno scenario, l'abbinata fra la legge ordinaria di riforma e legge di revisione costituzionale, che in quel momento sembra prossimo a realizzarsi ma che poi, quando viene pronunciata la sentenza 129, si è già infranto contro il muro del *referendum*.

Per questo motivo la valutazione sulla condotta del legislatore regionale, il quale pure si muove dentro quello scenario nella (non irragionevole) supposizione che a breve le province sarebbero state espunte dal testo costituzionale, non dovrebbe sottovalutare il dato dell'esito negativo della riforma costituzionale, che nega l'avallo costituzionale all'orientamento della legge 56 volto a depotenziare le funzioni provinciali. Si può pensare che il giudizio negativo sul disegno riformatore espresso dal corpo elettorale si limiti alla revisione costituzionale senza investire, in qualche modo, la collegata riforma legislativa? Certo, non può avere effetto abrogativo, ma non si può neanche far finta che nulla sia accaduto. Se dunque un qualche effetto si è prodotto anche a carico della legge ordinaria, questo cade sul terreno interpretativo.

Del resto, se si guarda alla successione dei tempi, si nota che la legislazione regionale impugnata è compresa nell'arco che inizia nel 2014 successivamente all'approvazione della legge 56 e termina nel 2016 anteriormente al *referendum* costituzionale. In quel periodo di tempo il legislatore regionale ha ben presente il disegno del legislatore statale, articolato su due atti concettualmente collegati, la legge ordinaria di riforma delle province e la riforma costituzionale che le cancella dal

⁸ «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge» (art. 1 comma 51).

⁹ Sono parole della sentenza; in realtà, l'ordinanza di rimessione si limita a dire che gli accordi organizzativi, raggiunti sulla base della legge, sono «sostanzialmente superati dall'esito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016» (punto 2.1).

testo costituzionale, ed è verosimile che abbia deciso di alleggerire le funzioni provinciali ritenendo di stare dentro quel disegno.

6. Argomenti

Ricapitolando: l'iniziativa della Regione Toscana cade all'indomani della legge statale che alleggerisce il corredo delle funzioni provinciali e che, su questo punto, anticipa la riforma costituzionale *in itinere*. Il legislatore regionale si muove in coerenza con l'indirizzo volto a ridimensionare il ruolo delle province, espresso dal raccordo fra la legge ordinaria di riforma e la revisione costituzionale, due iniziative accomunate dal medesimo disegno riformatore. Nel momento in cui il legislatore regionale sposta le funzioni sulla gestione dei rifiuti tutto lascia pensare che la seconda gamba di quel disegno stia per concretizzarsi con l'entrata in vigore della riforma costituzionale, che avrebbe determinato un forte ridimensionamento delle province, se non addirittura la loro eliminazione. Per essere più precisi, si profila l'eliminazione della parola "province" dal testo costituzionale che, saldandosi con la legge 56 che aveva già inciso pesantemente sugli organi (cancellazione della giunta e degli assessori, sottrazione agli elettori della scelta del consiglio provinciale e del presidente), avrebbe indicato la volontà di abolire questo livello di governo, o quanto meno di ridimensionarlo significativamente.

Questo quadro suggerisce un approccio alla questione più articolato rispetto al lineare percorso della sentenza. Per un verso si può ritenere che il contrasto con la materia esclusiva ambiente, correttamente rilevato dalla sentenza, dovrebbe essere ricalibrato alla luce della circostanza che è stato lo stesso legislatore statale a indurre la Regione alla decisione di sottrarre le funzioni alle province. In senso opposto pare decisivo che il progetto di revisione costituzionale della XVII legislatura successivamente sia stato sconfessato dal *referendum*.

Questo fatto sopraggiunto comporta un duplice effetto. Da un lato, il mancato avallo costituzionale dell'orientamento di fondo della legge 56 teso a ridurre le funzioni provinciali, lascia scoperta la scelta del legislatore regionale che vi aveva dato seguito. Dall'altro, l'esito del *referendum* giustifica un'interpretazione estensiva delle previsioni della legge 56 sulle funzioni

fondamentali delle province, in forza della quale le funzioni relative alla gestione dei rifiuti sono ricondotte alla “tutela e valorizzazione dell’ambiente”¹⁰. Due conseguenze che fanno pendere la bilancia verso l’incostituzionalità della disciplina impugnata, aggiungendo un peso determinante all’argomento della violazione della competenza esclusiva in materia di ambiente che usa la Corte¹¹.

¹⁰ Come afferma un po’ apoditticamente la sentenza.

¹¹ Va aggiunto che le Regioni non hanno dato un’interpretazione uniforme della legge 56 (C. Tubertini, *L’attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1/2016, 108 ss.). Al modello attuativo che tende ad accrescere il patrimonio di funzioni delle province, si contrappone un modello che tende a ridurlo. Dopo il *referendum* il modello che sottrae le funzioni alle province (sperimentato dalla Toscana) pare meno difendibile proprio perché l’alleggerimento delle funzioni provinciali voluto dalla legge non è stato avallato dalla riforma costituzionale.