CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **343/1991** (ECLI:IT:COST:1991:343)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **07/05/1991**; Decisione del **11/07/1991**
Deposito del **15/07/1991**; Pubblicazione in G. U. **31/07/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17533 17534 17535 17536 17537 17538 17539**
Atti decisi:

N. 343

SENTENZA 11-15 LUGLIO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 14, 15, 17, 19, 21 e 63 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), promosso con ricorso della Regione Toscana notificato l'11 luglio 1990, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 1990;

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento delle province di Treviso, Venezia, Firenze, Napoli, Vicenza, Verona, Torino e Belluno;

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avvocato Alberto Predieri per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso a questa Corte la Regione Toscana ha impugnato gli artt. 14, 15, 17, 19, 21 e 63 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante l'ordinamento delle autonomie locali, assumendo la lesione di proprie competenze e deducendo la violazione del principio di legalità in riferimento agli artt. 3, 117, 118 e 128 della Costituzione.

Censurata in via generale la normativa denunciata, in quanto per molti versi contraddittoria e irragionevole, la ricorrente sostiene che il legislatore nazionale, nel riorganizzare le posizioni e i rapporti tra regioni e province - qualificate, queste ultime, quali enti intermedi fra regioni e comunità - e nel redistribuire le funzioni amministrative, si sarebbe discostato dalla regola rinvenibile nell'art. 118 della Costituzione, che attribuisce alla competenza regionale le funzioni amministrative nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione, "salvo che si tratti di questioni di interesse esclusivamente locale".

1.2. - In particolare, nell'art. 14 della legge, mentre per talune delle materie elencate si prevede che la competenza provinciale viene attribuita dalle leggi statali e regionali (lettere h e i), per altre tale riferimento manca, con la conseguenza che per esse - coincidenti, anche secondo il tenore lessicale della disposizione, con le materie attribuite alle regioni - tutta la competenza verrebbe devoluta alle province in violazione del ricordato parametro costituzionale (art. 117 della Costituzione); trattandosi di funzioni, non di interesse esclusivamente locale, ma riferite anche all'intero territorio provinciale, vi sarebbe una sottrazione di competenze regionali, specie avendo riguardo alla prevista attribuzione della funzione di coordinamento che si risolve in una sommatoria di coordinamenti subregionali estesi a tutto il territorio della regione. In concreto la individuazione del presupposto dell'art. 118 della Costituzione verrebbe così rimessa ad una scelta della stessa provincia, in violazione del principio della riserva di legge statale per la ricognizione degli interessi esclusivamente locali.

1.3. - Ricordato che la legge prevista dall'art. 128 della Costituzione è "una legge generale di principi che deve regolare l'organizzazione degli enti locali" e "non le singole discipline di settore, che vanno affidate a leggi di settore e alle leggi previste dall'art. 118, primo comma, della Costituzione", la ricorrente censura la legge n. 142 del 1990 che, con "incertezza, contraddittorietà e irragionevolezza", avrebbe, invece di proporsi i contenuti e le finalità di cui all'art. 128 della Costituzione, invaso le aree di altre leggi idonee a porre i principi fondamentali delle materie a norma degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Emblematica sarebbe, ad avviso della Regione, la regolamentazione della pianificazione territoriale posta dall'art. 15 della legge, in contrasto con gli artt. 117 e 128 della Costituzione, perché il piano territoriale di coordinamento, ivi previsto come necessario in ogni provincia, investendo l'intero territorio trascende gli interessi esclusivamente locali, sottrae aree operative agli strumenti di pianificazione regionale ed acquista forza e valore di norma sovraordinata rispetto ai piani comunali e all'attività di ogni ente ed amministrazione pubblica (art. 15, comma 6). E la mera previsione della verifica di conformità del piano territoriale provinciale agli indirizzi regionali di programmazione socio-economica e territoriale (art. 15, comma 3) sarebbe di per sé insufficiente a dirimere il sospetto di incostituzionalità della norma denunciata, la quale dovrebbe invece almeno esplicitare la necessaria subordinazione del primo ai secondi.

1.4. - Una specifica censura viene poi rivolta all'art. 14, comma 1, lett. g) della legge, che attribuisce alla provincia competenze in materia di smaltimento di rifiuti. La norma, infatti, omettendo di precisare se nella prevista "organizzazione" delle attività siano ricomprese l'adozione e l'approvazione di un piano provinciale per lo smaltimento (che il d.P.R. n. 915 del 1982 prevede come tipico del livello regionale) e non preoccupandosi di chiarire le implicazioni della competenza provinciale sulla pianificazione urbanistica e territoriale, determinerebbe un irragionevole regresso nella cura degli interessi, dal momento che l'art. 6 della legge regionale Toscana n. 65 del 1984 ha disposto che l'approvazione del piano regionale di smaltimento di rifiuti ha per effetto di imporre ai comuni l'adozione di varianti ai propri strumenti urbanistici per la localizzazione degli impianti e tale procedura semplificata potrebbe essere in concreto compromessa dalla pianificazione provinciale, a meno che, dalle possibili interpretazioni della norma, non si individui quella conforme al dettato costituzionale.

1.5. - In contrasto con l'art. 128 della Costituzione si porrebbe, poi, l'art. 63 della legge (in relazione al precedente art. 16) che reca la delega al Governo per la istituzione di nuove province, che siano o non siano conseguenza necessaria della delimitazione delle aree metropolitane (art. 63, commi 1 e 2). E tale delega, da un canto, riguarderebbe una legge che "può apparire come legge provvedimento" e non sarebbe la "legge generale" richiesta dall'art. 128 della Costituzione; in secondo luogo la disposizione lederebbe le competenze regionali (art. 117 della Costituzione) delineate dalla norma interposta (art. 16), che affida alla regione la funzione di determinare le aree metropolitane.

Quanto al primo profilo non sarebbe utile il richiamo all'art. 133 della Costituzione, che, mentre richiede una legge statale per la istituzione di nuove province, prevede anche l'iniziativa dei comuni; ed in carenza di tale presupposto, non può che farsi riferimento nuovamente alla "legge generale" dell'art. 128 della Costituzione, con esclusione, quindi, di leggi speciali.

Quanto al secondo profilo non appare logica una disciplina che, mentre riserva alla regione la delimitazione dei confini dell'area metropolitana e l'approvazione dei relativi statuti (artt. 16 e 20), prevede poi un'attribuzione di poteri al Governo in ordine alla costituzione delle autorità metropolitane (art. 21) nonché alla revisione delle circoscrizioni provinciali e alla istituzione di nuove province, perché tale potere, a contenuto libero, attribuito al legislatore delegato potrebbe anche non essere esercitato od esserlo in difformità dalla delimitazione regionale dell'area metropolitana, con conseguente ulteriore compressione delle competenze della ricorrente.

2.1. - Si è costituito nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, deducendo in primo luogo la inammissibilità delle censure che, invece di fondarsi sulla lesione di competenze regionali costituzionalmente garantite, prospettano vizi di contraddittorietà o irragionevolezza delle disposizioni denunciate, vizi certamente estranei al sindacato di costituzionalità in via di impugnazione diretta.

2.2. - Nel merito la difesa dello Stato contesta l'asserita lesione delle attribuzioni regionali ad opera degli artt. 14 e 15 della legge, che, se interpretati in connessione con i principi desumibili dal precedente art. 3, per quel che attiene allo schema generale dei rapporti tra regioni ed enti locali, testimoniano la volontà del legislatore di far salvo il governo regionale nelle materie dell'art. 117 della Costituzione ed anzi di valorizzare e potenziare il ruolo della regione, pur nella corretta diversificazione della dimensione regionale e locale.

In particolare l'art. 14 non affida alla provincia la gestione di "materie" regionali, bensì attribuisce funzioni inerenti a settori di amministrazione individuati secondo il criterio dell'interesse provinciale, rimesso per di più alla valutazione della regione "in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio" (art. 3, comma 2) della provincia.

Nemmeno può essere condiviso, secondo l'avvocatura generale dello Stato, l'assunto che la sommatoria dei coordinamenti provinciali vanificherebbe il correlativo potere regionale, dal momento che, a' termini dell'art. 3, commi 3 e 4, la regione conserva la funzione di orientamento vincolante sul coordinamento provinciale.

Destituita di fondamento sarebbe poi la pregiudiziale d'ordine sistematico - che ravviserebbe un impedimento costituzionale all'inserimento, in una legge emanata ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, di norme di principio sulla disciplina delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione - per la ragione che l'ordinamento ha abbandonato lo strumento della "legge cornice", come sede obbligatoria ed esclusiva della normazione statale di principio.

Quanto ai profili di sostanza, le disposizioni dell'art. 15 non vulnerano, a detta dell'avvocatura generale dello Stato, le prerogative regionali in materia di urbanistica, ma anzi, nella configurazione del piano territoriale di coordinamento della provincia, riproducono lo schema dell'atto complesso prefigurato dalla legge n. 1150 del 1942 (art. 5) e considerato dalla legislazione vigente (l. n. 47 del 1985) come coessenziale allo strumento urbanistico. In questa ottica, la omessa previsione di piani regionali, oltre che essere coerente con la loro estraneità alla legge sulle autonomie locali, non va intesa in senso interdittivo, atteso che l'art. 15 non impedisce che la legislazione regionale introduca detti strumenti di pianificazione, da interdersi però né sostitutivi né assorbenti dei piani provinciali.

2.3. - Infine altrettanto infondate sarebbero, per la difesa dello Stato, le censure mosse all'art. 63, in relazione agli artt. 17, 19 e 21, dal momento che l'art. 117 della Costituzione non riconosce competenze regionali in materia di circoscrizioni provinciali e le norme denunciate appaiono invece rispettose del disposto dell'art. 133 della Costituzione. La legge difatti stabilisce, tra area metropolitana e provincia, una identità sia territoriale (art. 17, comma 3, ultima parte) che istituzionale (artt.17, comma 4, 18, comma 2, e 19, comma 1), e la creazione dell'area metropolitana può in alcuni casi comportare o una modifica delle circoscrizioni provinciali o la istituzione di nuove province, entrambe riservate alla legge dello Stato secondo una procedura che coinvolge e rende partecipe la regione (con gli atti preparatori ad essa demandati) alla produzione degli effetti innovativi propri della legge statale emanata a norma dell'art. 133 della Costituzione, senza possibilità che ne possa scaturire il lamentato conflitto con le determinazioni regionali.

3. - In prossimità dell'udienza, la ricorrente ha prodotto una memoria, nella quale ha diffusamente illustrato che, nella congerie di piani e programmi esistenti nell'ordinamento, l'aggiunta ora del previsto piano territoriale provinciale - pur collocato in una posizione subordinata rispetto agli strumenti regionali, ma sovraordinato rispetto a tutti gli altri (anche di settore, o tematici, o territoriali) e che si impone comunque ad ogni ente o amministrazione (art. 15, comma 6) - rischia di produrre uno sconvolgimento ed un'alterazione del quadro voluto dagli artt. 117 e 118 della Costituzione. Le censure di incostituzionalità dell'art. 15 della legge potrebbero cadere, solo alla luce di una corretta interpretazione della norma denunciata che non pregiudichi il livello sovraordinato di tutta la pianificazione regionale (generale o tematica), vincolante per i piani di rango inferiore, come quelli provinciali, secondo le previsioni dell'art. 3, commi 4, 5, 6 e 7, della stessa legge.

Ma pur in tale contesto, la disposizione del dell'art. 15, comma 6, sarebbe irragionevole perché avulsa dalla realtà normativa e dalla serie di piani che direttamente o indirettamente regolano il territorio.

A conferma del proprio assunto la ricorrente richiama la legge 18 giugno 1989 n. 183 in materia di difesa del suolo, che ha istituito un sistema organico di competenze, di procedimenti e di partecipazione della provincia, nonché di pianificazione coinvolgente una serie di enti, con cui confliggerebbe la previsione dell'art. 14, lettera a), che affida alla provincia appunto "la difesa del suolo", e dell'art. 15, secondo comma, che tratta di "sistemazione idrica,

idrogeologica, idraulico-forestale" nonché di "consolidamento del suolo" e di "regimazione delle acque".

Ribadito che l'attribuzione di funzioni che superino l'interesse esclusivamente locale (art. 118 Cost.) e investano l'intero territorio provinciale è illegittima perché sottrae competenze alla regione, e che le funzioni di coordinamento della provincia, di cui all'art. 15, realizzano un filtro inammissibile tra regione e comuni, la ricorrente censura in conclusione la previsione di un livello "rigido" intermedio limitativo delle attribuzioni regionali, mentre dovrebbe essere affidata alla regione la individuazione degli interessi subprovinciali ovvero riferiti all'intera area provinciale.

4. - Sempre nella imminenza della udienza di discussione (ma, in ogni caso, tardivamente) le Provincie di Treviso, Venezia, Firenze, Napoli, Vicenza, Verona, Torino e Belluno, hanno presentato ciascuna una memoria, definita "di costituzione", dello stesso contenuto.

In essa è diffusamente trattato il profilo processuale relativo all'intervento del terzo nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via principale, pur nella constatazione della costante giurisprudenza contraria di questa Corte (ordinanze nn. 25 del 1956, 22 del 1958, 130 del 1977; sentenze nn. 182, 272 e 517 del 1987), condivisa dalla dottrina.

Nella convinzione, però, che le argomentazioni fino ad ora addotte, circa la natura del processo costituzionale (che non è un processo di parti e nel quale queste vengono tutelate solo in via riflessa e meramente occasionale), potrebbero risolversi in una elusione del principio fondamentale sancito nell'art. 24 della Costituzione, che è diretta conseguenza dell'altro principio fondamentale espresso nell'art. 2 della Costituzione, e nell'auspicio di un ripensamento della Corte sul punto, nella memoria si sostiene che l'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87, richiamando, in quanto applicabili, "anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale" (e, quindi, anche l'art. 37 del regio decreto n. 642 del 1907 ai termini del quale "chi ha interesse alla contestazione può intervenire"), consentirebbe appunto l'intervento nel giudizio di costituzionalità di soggetti che abbiano, come nella specie, un interesse sostanziale al giudizio stesso e la cui esclusione determinerebbe una grave lesione della posizione giuridica loro costituzionalmente garantita.

5.1. - All'udienza il difensore delle province di Treviso, Venezia, Firenze, Napoli, Vicenza, Verona, Torino e Belluno, riportandosi alle memorie di costituzione in precedenza indicate, ha chiesto di svolgere oralmente le ragioni a sostegno della tempestività e dell'ammissibilità di detta costituzione.

La Corte, con ordinanza letta in udienza, ha dichiarato inammissibile la partecipazione al processo delle province costituitesi. 5.2. - In occasione dell'udienza di discussione il difensore della Regione ricorrente ha depositato la deliberazione in data 3 maggio 1991 n. 03948, con la quale la Giunta regionale della Toscana, richiamando la propria precedente deliberazione in data 2 luglio 1990 n. 05877, concernente l'autorizzazione al ricorso, ha precisato di avere con quest'ultima inteso sostanzialmente delimitare la questione di costituzionalità agli articoli 14 e 15 della legge n. 142 del 1990 ed il difensore della ricorrente ha dichiarato di non insistere nelle censure relative agli altri articoli di detta legge.

Considerato in diritto

1. - La Regione Toscana, con ricorso in via principale, ha impugnato gli artt. 14,15,17,19, 21 e 63 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, per asserita violazione degli artt. 3, 117, 118 e 128 della Costituzione.

In particolare si sostiene nel ricorso che l'art. 14 sarebbe in contrasto: a) con l'art. 117 della Costituzione perché, nell'elenco delle materie attribuite alla competenza della provincia, solo per alcune di esse (lettere h e i) si precisa che l'attribuzione deriva "dalle leggi statali e regionali", e non per le altre, con la conseguenza che tutte le funzioni in tali materie (che coincidono con quelle di competenza regionale) verrebbero devolute ad altro ente, quale appunto la provincia, per l'intero suo territorio e non per quelle parti di esso nelle quali l'interesse sia localizzabile; b) con l'art. 118 Cost., perché la scelta tra l'interesse locale, che riguardi talune zone sovracomunali, e l'interesse che concerna l'intero territorio provinciale è rimessa non alla legge, ma ad un atto della provincia, risultandone così violato il principio della riserva di legge statale nella materia.

Altro profilo di incostituzionalità viene ravvisato relativamente al citato art. 14, primo comma, lett. g), nella parte in cui attribuisce alla provincia competenze in tema di smaltimento dei rifiuti, sia pure di carattere organizzativo, senza chiarire se ciò implichi attività pianificatorie che spettano alla regione in virtù del d.P.R. n. 915 del 1982.

Quanto all'art.15, se ne sostiene il contrasto: a) con l'art. 128 della Costituzione, perché, disciplinandosi con esso l'attività pianificatoria della provincia, soprattutto in materie che hanno attinenza con quella urbanistica, vi si provvede con una legge che non è "legge generale" di principi sull'organizzazione degli enti locali e che invaderebbe perciò campi propri delle leggi di settore o di quelle leggi previste dall'art. 118, primo comma, della Costituzione; b) con l'art. 3 della Costituzione essendo la sua disciplina incerta, contraddittoria e non in armonia con i contenuti e le finalità delle leggi generali previste dall'art. 128 della Costituzione; c) con l'art. 117 della Costituzione, perché l'attribuzione di compiti di coordinamento alla provincia, al di fuori di ogni connotazione di interesse esclusivamente locale, sottrarrebbe "al piano territoriale regionale o agli strumenti di pianificazione regionali.. .. .. aree operative, acquistando (il piano provinciale).. .. .. forza e valore di norma sovraordinata rispetto ai piani comunali e all'attività di ogni ente e amministrazione pubblica (art. 15, comma 6)" non risultando chiara "la necessaria subordinazione del piano (o dei programmi) provinciali agli atti di pianificazione e programmazione regionale".

Ad avviso della ricorrente, poi, l'art. 63 della legge, in relazione all'art. 16, violerebbe:

a) l'art. 128 della Costituzione, perché la delega ivi prevista per la istituzione di nuove province (tanto se ciò sia conseguenza necessaria della delimitazione delle aree metropolitane, quanto se non lo sia) sembra demandare al Governo l'emanazione di una "legge provvedimento", non inquadrabile in quelle che sono le "leggi generali" previste da detto articolo della Costituzione;

b) con l'art. 117 della Costituzione, perché la stessa delega e così quella dell'art. 21 - che demanda al Governo di emanare norme per la costituzione delle "autorità metropolitane" nelle aree previste dall'art. 17 - sottrarrebbero alle regioni competenze pur loro riconosciute, in conformità all'art. 117 della Costituzione, dagli artt. 16 e 20, che attribuiscono ad esse precise funzioni in materia di determinazione delle aree metropolitane; inoltre, consentendo la delega stessa amplissimi margini di discrezionalità, il Governo potrebbe discostarsi dalla delimitazione dell'area indicata dalla regione, ponendosi così in "conflitto" con le determinazioni regionali ed in contrasto quindi anche con il principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione).

2. - In occasione dell'udienza di discussione il difensore della Regione ricorrente ha depositato la deliberazione in data 3 maggio 1991 n. 03948 con la quale la Giunta regionale della Toscana, richiamando la propria precedente deliberazione in data 2 luglio 1990 n. 05877, concernente l'autorizzazione al ricorso, ha precisato di avere con quest'ultima inteso sostanzialmente delimitare l'autorizzazionea proporre la questione di costituzionalità solo di quegli articoli della legge n. 142 del 1990 ritenuti invasivi di competenze regionali, in quanto attributivi alle province di funzioni in materie comprese nell'art. 117 della Costituzione, riferite

all'intero territorio di ciascuna provincia e, quindi, in violazione dell'art. 118 della Costituzione stessa che prevede tale possibilità soltanto per funzioni di "interesse esclusivamente locale". In particolare nella citata delibera del 3 maggio 1991 si evidenzia che, sotto tale profilo, l'impugnativa riguardava esclusivamente l'art. 14 di detta legge - che prevede funzioni provinciali che coinvolgerebbero materie di spettanza della regione senza riconoscere "la supremazia regionale" - e l'art. 15, che attribuisce alle province competenze in materia urbanistica ed in particolare quella concernente l'emanazione del piano territoriale di coordinamento, interferendo in una materia di esclusiva spettanza regionale. Nella deliberazione per ultimo richiamata si chiarisce, infine, che non si intendeva sollevare questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 63 della legge impugnata - che conferisce delega al Governo ad emanare decreti legislativi per l'istituzione di nuove province e per la revisione di quelle già esistenti, in conseguenza della delimitazione delle aree metropolitane - e che, in ogni caso, le censure che il ricorso ha mosso nei confronti di tale articolo, perché non aveva considerato "prioritarie e precedenti le determinazioni regionali conseguenti" a tale delimitazione, sono da ritenersi superate da una circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri la quale ha assicurato l'assoluta preminenza che assume, nella relativa procedura, il parere espresso dalle regioni.

Il difensore della ricorrente, nel riportarsi alle precisazioni di cui sopra ed alla memoria scritta in cui si era dato esclusivo rilievo ai profili riguardanti gli articoli 14 e 15 della legge n. 142, ha chiesto che non si tenga conto delle censure relative agli altri articoli nei sensi precisati dalla Giunta regionale e di ciò ha preso atto la difesa dello Stato.

Va poi rilevato che, quanto all'art. 21 della legge impugnata, concernente la delega al Governo per la costituzione delle autorità metropolitane nelle aree di cui all'art. 17, la censura che lo riguarda è stata formulata nel ricorso in modo del tutto generico e non è stata ripresa nei successivi atti difensivi, per cui non è possibile stabilire su quali motivi si fondi, onde il ricorso è, anche nella parte che riguarda detto art. 21, inammissibile.

Parimenti è inammissibile per quel che concerne gli artt. 17 e 19 della legge de qua perché, pur essendo stata richiesta relativamente ad essi, nella parte conclusiva del ricorso, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nello svolgimento dei motivi non risultano formulate esplicite censure che li riguardino, per cui è da ritenersi che tali articoli siano stati in realtà indicati come norme interposte e non come oggetto di impugnativa.

3. - In tal modo circoscritte le questioni agli artt. 14 e 15 della legge n. 142 del 1990, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità dell'avvocatura generale dello Stato, la quale sostiene che alcune delle doglianze esposte nel ricorso prospetterebbero "vizi di contraddittorietà ed irragionevolezza" che, "a prescindere dalla loro dubitabile rilevanza costituzionale generale, sono certamente estranei alla materia propria del sindacato di costituzionalità in via di impugnazione diretta", che può essere "fondato soltanto su motivi attinenti alla lesione delle competenze regionali costituzionalmente garantite".

Osserva in contrario la Corte che, da quanto già risulta in precedenza e da quanto si avrà modo di rilevare in prosieguo in occasione dell'esame del merito delle questioni, il parametro dell'art. 3 della Costituzione, pur non riguardando la delimitazione delle competenze in senso stretto, viene in realtà invocato per sostenere l'invasione di competenze regionali; difatti l'irragionevolezza dell'attribuzione di alcune funzioni alla provincia è prospettata come indice di esorbitanza dai compiti che lo Stato potrebbe attribuire ad essa in base agli artt. 118 e 128 della Costituzione.

4. - La costituzione in giudizio delle province di Treviso, Venezia, Firenze, Napoli, Vicenza, Verona, Torino e Belluno è stata dichiarata inammissibile, con ordinanza pronunciata in limine nell'udienza di discussione, che ha ritenuto non idonee le ragioni addotte dal loro difensore e dirette ad escludere l'applicabilità del termine previsto dalle norme vigenti per la costituzione

in giudizio, il che preclude alla Corte ogni possibilità di prendere in esame il contenuto delle memorie difensive, depositate dalle province, per quel che riguarda il merito delle questioni.

5.1. - Per l'esatto inquadramento delle questioni sollevate, appare opportuno premettere che la legge n. 142 del 1990, nel disciplinare l'ordinamento delle autonomie locali in una prospettiva di maggiore aderenza all'art. 5 della Costituzione ed attuativa della IX disposizione transitoria e finale di questa, tende ad un tempo a dotare gli enti territoriali infraregionali di più ampia autonomia e ad assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e le regioni, nelle quali individua il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali. Rimane in tal modo superato il disegno delle leggi comunali e provinciali come concepite anteriormente all'ordinamento regionale, succedutesi nel tempo e rimaste fino ad ora pressoché immutate nel loro impianto organico.

Carattere di tale disegno era quello dell'uniformità degli enti locali territoriali come conseguenza del loro diretto collegamento con l'amministrazione centrale, mentre il nuovo ordinamento delle autonomie si affida ad una legge di principi da completarsi con statuti e regolamenti che ciascuno degli enti locali deve adottare onde provvedersi di un assetto confacente alle esigenze della comunità di cui esso è espressione e quindi peculiare del suo modo di essere. Questa mutata considerazione degli enti locali territoriali darà luogo ad un tessuto organizzativo così diversificato da richiedere, ad avviso del legislatore nazionale, un più incisivo ruolo di coordinamento delle regioni nelle materie di loro spettanza, ancorché si tratti di funzioni attribuite, a norma dell'art. 118 della Costituzione, da leggi dello Stato ai comuni ed alle province in quanto attinenti ad interessi esclusivamente locali.

5.2. - Tale qualificata posizione assunta dalle regioni, rispetto agli enti territoriali minori, emerge in particolare dall'art. 3 della legge in esame. Esso: prevede che sia la legge regionale a disciplinare "la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali" (comma 3); assegna alla regione il compito di determinare gli obbiettivi generali della programmazione e di ripartire le risorse destinate al funzionamento del programma di investimenti degli enti locali (comma 4); prevede che sia la legge regionale a stabilire le forme ed i modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione (comma 6); demanda alla legge regionale di fissare i criteri per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economico e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province, rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali (comma 7); assegna, con la più ampia previsione, alla legge regionale di disciplinare, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica delle compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 7 ed i programmi regionali, ove esistenti (comma 8).

Assieme a queste previsioni possono ricordarsi quelle che attribuiscono alle regioni - oltre al potere loro spettante, in virtù di quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 133 della Costituzione in materia di istituzione di nuovi comuni e di modifica delle circoscrizioni comunali - potestà programmatorie e propulsive per promuovere le modifiche e le fusioni dei comuni necessarie a rendere razionale l'assetto delle autonomie (art. 11 e 12), nonché poteri di intervento relativamente alle province (art.15) ed alle aree metropolitane (artt. 17, 19 e 20).

5.3. - La posizione di centralità che in tal modo le regioni vengono ad assumere nel sistema delle autonomie locali consente di far ritenere salvaguardate, in modo soddisfacente, nel quadro della legge n. 142 del 1990 le competenze regionali nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Deve perciò essere condivisa la tesi difensiva svolta dall'avvocatura generale dello Stato secondo cui la lettura coordinata delle norme denunciate con quelle da cui è desumibile la posizione qualificata della regione nel nuovo ordinamento, induce a constatare che l'avvenuto potenziamento della "fisionomia funzionale della provincia" non opera, come si presuppone nel

ricorso, a scapito delle competenze regionali, ma si accompagna ad una valorizzazione del ruolo delle regioni, cui è assicurata la preminenza rispetto alle funzioni degli enti territoriali minori attinenti alle materie elencate nell'art. 117 della Costituzione.

D'altronde l'arricchimento dei compiti delle province con una legge della Repubblica - la quale ha inteso utilizzare a tal fine tutte le possibili potenzialità insite nell'art. 118, primo comma, della Costituzione, che consente la diretta attribuzione da parte dello Stato agli enti territoriali infraregionali di funzioni relative ad interessi esclusivamente locali, ancorché in materie regionali - è coerente con la stessa linea di tendenza del sistema costituzionale delle autonomie. Nel terzo comma dello stesso art. 118 della Costituzione è espresso, difatti, il tendenziale disegno secondo cui le funzioni amministrative connesse a materie regionali debbano essere "normalmente" esercitate in via di delega dai comuni e dalle province e ciò, sia nell'intento di assicurare un sempre maggiore avvicinamento di queste funzioni alle realtà locali, sia allo scopo di evitare il formarsi di una burocrazia a livello regionale, ripetitiva di quella dell'amministrazione statale accentrata che, appunto, con l'ordinamento regionale e con la sua ulteriore articolazione a livello locale, la Costituzione tende a superare.

Anche se la richiamata previsione costituzionale riguarda la delegabilità, come regola normale, delle funzioni amministrative da parte delle regioni alle province ed ai comuni, essa è tuttavia indicativa di una generale linea di tendenza diretta a ridurre al massimo possibile la concentrazione di funzioni amministrative al livello regionale. Una linea, questa, con la quale è coerente l'intensificarsi di leggi dello Stato (come quella oggetto di censura) che, in virtù dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, operino l'attribuzione di funzioni amministrative agli enti infraregionali per gli interessi di carattere esclusivamente locale.

6.1. - Alla luce delle considerazioni che precedono non possono, perciò, ritenersi fondate le censure mosse all'art. 14 della legge.

Innanzitutto, per quel che riguarda la nozione di "interesse locale" - che consente allo Stato di attribuire alle province ed ai comuni funzioni amministrative per le materie di spettanza regionale elencate nell'art. 117 della Costituzione e che invece si assume nel ricorso essere stato travalicato dall'art. 14 della legge in esame, il quale ha attribuito a ciascuna provincia poteri estesi al loro intero territorio - è evidente che si è in presenza di una nozione per definizione elastica. Il carattere esclusivamente locale di un interesse non è necessariamente riferibile, come si assume, solo a parte del territorio dell'ente locale preso in considerazione e, quindi, ben può dar luogo all'attribuzione di funzioni alle province, nelle materie regionali, con legge della Repubblica, ancorché riguardino il territorio provinciale nella sua interezza, qualora il carattere "locale" dell'interesse risulti di tale dimensione.

D'altronde, diversamente da quanto ritiene la ricorrente, dalla norma censurata non risulta che la determinazione del carattere locale o meno dell'interesse rimanga affidata alle stesse province, perché l'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 142 prevede che siano le regioni, "ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione", a stabilire quando si tratti di "funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori" (cioè non frazionabili) e quando invece "in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio" si sia in presenza di interessi comunali e provinciali. Le funzioni attribuite alle province dall'art. 14 della legge, relativamente ad interessi esclusivamente locali in materie di competenza regionale, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, sono perciò subordinate alla preventiva individuazione, da parte delle regioni, del carattere non unitario dell'interesse nei rispettivi territori, ma alla sua localizzabilità a livello provinciale, il che esclude l'asserita sottrazione di competenze regionali.

6.2. - Infondata è, poi, la specifica censura relativa all'art. 14, comma 1, lett. g), che attribuisce alle province le funzioni amministrative di interesse provinciale nel settore "organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e

controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore".

Non può difatti essere condiviso l'assunto da cui muove la ricorrente, secondo cui nella locuzione "organizzazione dello smaltimento dei rifiuti" sarebbe compresa anche la possibilità di adozione e di approvazione di un piano per lo smaltimento che il d.P.R. n. 915 del 1982 prevede come tipico del livello regionale, mentre la norma impugnata potrebbe implicare un'incidenza della competenza organizzativa sulla pianificazione regionale.

In proposito appare sufficiente rilevare che la formula "organizzazione dello smaltimento" esprime, in modo da non poter dar luogo ad equivoci, la funzione di predisposizione di strumenti concreti per l'assolvimento dei compiti relativi allo smaltimento dei rifiuti nell'ambito provinciale: una funzione che è quindi ben diversa da quella di pianificazione di spettanza regionale e che in nessun modo può incidere su questa.

Se si tiene presente quanto si è avuto modo di esporre in precedenza, il ruolo di centralità che, nel sistema delle autonomie, assume la regione, nelle materie elencate nell'art. 117 della Costituzione, esclude ogni possibilità che la funzione attribuita alle province nel quadro degli "interessi esclusivamente locali" che attengono allo smaltimento dei rifiuti, cioè ad una submateria riconducibile a quella dell'igiene, possa sottrarsi all'indirizzo ed al coordinamento regionale. Si deve poi escludere che la funzione di organizzazione dello smaltimento dei rifiuti possa in qualche modo condizionare il potere pianificatorio delle regioni, perché secondo logica è la pianificazione che condiziona l'organizzazione e non viceversa; la censura di incostituzionalità appare quindi priva di consistenza perché muove da presupposti che non hanno fondamento.

7.1. - Infondata è infine la denuncia di illegittimità costituzionale riguardante l'art. 15 della legge in questione, nella parte in cui prevede come necessario in ogni provincia il piano territoriale di coordinamento. Ad avviso della ricorrente questa previsione sottrarrebbe "al piano territoriale regionale o agli strumenti di pianificazione regionali (.. .. ..) aree operative" facendo così acquistare al piano provinciale "forza e valore di norma sovraordinata rispetto ai piani comunali e all'attività di ogni ente e amministrazione pubblica". La mancanza di ogni riferimento, soggiunge la ricorrente, agli strumenti di pianificazione regionale potrebbe comportare l'esclusione di ogni subordinazione del piano territoriale provinciale rispetto alla pianificazione regionale, dato che la legge si limita ad affermare (art. 15, comma 3) che debba essere solo "verificata la conformità agli indirizzi regionali di programmazione socio-economica e territoriale del piano territoriale provinciale, statuendo che esso, così come i programmi, vanno trasmessi alle regioni per accertare la rispondenza di cui sopra".

Osserva la Corte che, come la stessa regione ricorrente finisce con il riconoscere nella parte conclusiva della censura, l'art. 15 della legge impugnata si sottrae al denunciato vizio di incostituzionalità, perché dalla formula ora ricordata si ricava la necessaria subordinazione del piano o dei programmi provinciali agli atti di pianificazione e di programmazione regionale e con ciò si supera anche il rilievo secondo cui si sarebbe interferito con una legge generale in una disciplina di settore.

Poiché la materia urbanistica appartiene alle regioni, a norma dell'art. 117 della Costituzione, sono esse a dover stabilire le procedure e le linee fondamentali della programmazione attinente a tale materia. Di conseguenza, allorché la legge regionale preveda che le linee e gli indirizzi fondamentali nella materia debbano essere contenuti in un piano territoriale urbanistico regionale di coordinamento, non può sorgere dubbio che tutti i piani infraregionali - siano essi a loro volta di coordinamento, come quello provinciale previsto dall'art. 15 in questione, oppure operativo, come il piano regolatore comunale - debbano sottostare allo strumento di coordinamento costituito dal piano regionale.

Anche se la previsione di due livelli di pianificazione territoriale di coordinamento - come

quello regionale e quello provinciale, ad entrambi i quali devono sottostare i piani comunali urbanistici - possa dar luogo a dubbi di opportunità apparendo discutibile l'utilità di tale duplicità di livelli, relativamente a detta previsione non possono invece ravvisarsi i denunciati profili di incostituzionalità, essendo pacifica la preminenza del livello regionale su quello provinciale, in base alla formula adoperata dall'art. 15, comma 3, ricordata in precedenza. Ciò tanto più se si consideri che, poiché la funzione di pianificazione territoriale di coordinamento è stata attribuita alle province da una legge dello Stato in una materia di spettanza delle regioni, l'attribuzione opera ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione e quindi può riguardare soltanto gli "interessi esclusivamente locali" della provincia, per cui il secondo livello pianificatorio di coordinamento, cioè quello provinciale, potrà manifestarsi soltanto relativamente agli aspetti di carattere locale, ovverosia a quelli che presentino (rispetto al quadro regionale cui ineriscono) specifiche peculiarità e per i quali sia perciò possibile inserirsi nelle maglie non coperte dal piano di coordinamento regionale che, in ogni caso, rimane preminente. Ma, in secondo luogo, poiché come si è detto, ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 142, spetta alle regioni di individuare, nelle materie loro attribuite, il "carattere unitario nei rispettivi territori" delle relative funzioni, l'ambito di incidenza del piano territoriale di coordinamento provinciale sarà sempre condizionato da tale preventiva individuazione da parte delle regioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, 19, 21 e 63 della legge 8 giugno 1990 n. 142 ("Ordinamento delle autonomie locali"), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 117, 118 e 128 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 15 della legge anzidetta, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 117, 118 e 128 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 15 luglio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale,

approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.