



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Sentenza n. 189 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Maria Rosaria San
Giorgio

decisione del 24 giugno 2021, deposito del 7 ottobre 2021

comunicato stampa del 7 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atti di promovimento: ordinanze n. 181 e n. 185 del 2020

parole chiave:

CODICE DELL'AMBIENTE – GESTIONE DEI RIFIUTI – ALLOCAZIONE DELLE
FUNZIONI AMMINISTRATIVE – POTESTÀ ESCLUSIVA STATALE – PRINCIPI DI
SUSSIDIARIETÀ, ADEGUATEZZA E DIFFERENZIAZIONE – PRINCIPIO DI
CONTINUITÀ – EFFETTI TEMPORALI DELLA DECISIONE

disposizioni impugnate:

- art. 6, comma 2, lett. b) e c), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27

disposizioni parametro:

- art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, in relazione agli artt. 196 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

dispositivo:

accoglimento

La Corte era stata chiamata a decidere, da due ordinanze del TAR Lazio, sulla legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lett. b) e c), della legge della Regione Lazio n. 27 del 1998 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), nella parte in cui delega ai Comuni le seguenti funzioni: l'approvazione dei progetti degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti, e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione (lett. b); l'autorizzazione per l'attività di smaltimento e recupero di questi rifiuti (lett. c). Il giudice *a quo* denunciava la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, *ex* art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., rilevando un contrasto tra le disposizioni censurate e gli artt. 196 e 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in poi, cod. dell'ambiente), che assegnano le funzioni amministrative in questione alla Regione senza, tuttavia, legittimarla all'ulteriore allocazione delle stesse presso un diverso ambito di autonomia.

Nel merito, la Corte dichiara **l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle norme censurate, a decorrere dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 cod. ambiente.**

In via preliminare, il giudice delle leggi ricorda la costante giurisprudenza costituzionale sul carattere trasversale della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», sulla *ratio* della potestà esclusiva statale in questa materia e sulla ammissibilità – ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale – di interventi legislativi delle Regioni negli ambiti di loro competenza per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente.

La Corte sottolinea, poi, come **la potestà legislativa esclusiva** nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. comporti la **legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative** anche attraverso l'allocatione di competenze presso enti diversi dai Comuni. **Il principio di legalità**, quale canone fondante dello Stato di diritto, **impone che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate mediante un atto legislativo, la cui adozione non può che spettare all'ente – Stato o Regione, «secondo le rispettive competenze» (art. 118, secondo comma, Cost.) – che ha inteso dislocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che ne predilige l'assegnazione al livello comunale.** Dunque – aggiunge la Corte – **le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. che siano state conferite dallo Stato alla Regione non possono essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale:** ciò comporterebbe infatti una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale.

Sul **carattere inderogabile degli artt. 196, comma 1, lettere d) ed e), e 208 del cod. ambiente in ordine all'allocatione delle funzioni amministrative** relative alle approvazioni e autorizzazioni in materia di gestione dei rifiuti, il giudice delle leggi non ha dubbi. All'uopo menziona due suoi precedenti relativi all'incostituzionalità di una legge della Regione Marche e di una legge della Regione Toscana, in materia di rifiuti portuali (sentt. n. 187 del 2011 e n. 159 del 2012): **dal riconoscimento ad opera del legislatore statale della legittimazione della legge regionale ad intervenire sulla disciplina nazionale dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, col potere di arrecarvi modifiche, non deriva una facoltà della Regione di riallocare presso il Comune, con un proprio atto legislativo, la relativa funzione amministrativa.** Infatti, come ribadito anche di recente – continua la Corte – la potestà legislativa esclusiva statale *ex* art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. risponde a **ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario,** che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale.

Nel testo vigente dell'art. 118 Cost., infatti, non è stato riprodotto il riferimento, presente nella formulazione originaria dello stesso art. 118, alla delega come strumento di “normale” esercizio delle funzioni amministrative regionali: ciò induce a ritenere che **tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocatione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione da parte della fonte a ciò competente.** Secondo il giudice delle leggi, alla stessa conclusione si giunge facendo uso del criterio sistematico: **nel previgente assetto ordinamentale il riparto delle competenze tra Stato e Regioni era improntato al principio del parallelismo ed era assistito da una presunzione di adeguatezza:** la delega, comportando la scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, rispondeva ad una esigenza di flessibilità e, per questo motivo, si prevedeva che, ove l'ente individuato dalla Costituzione si fosse rivelato inadeguato rispetto alle concrete esigenze della collettività di riferimento, lo svolgimento delle funzioni amministrative sarebbe stato demandato all'ente ritenuto più idoneo a garantirne il soddisfacimento. Al contrario – continua la Corte – **nel modello delineato dalla legge cost. n. 3 del 2001,** muovendo dalla preferenza accordata ai Comuni, **la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocatione di**

dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La Corte, infine, evidenzia come le norme censurate si pongano in contrasto con parametri costituzionali e interposti sopravvenuti alla loro entrata in vigore. Dunque, la **declaratoria di illegittimità costituzionale non può investire l'intero arco di vigenza**: infatti, la **legge cost. 3 del 2001 non ha determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali, cosicché tali norme, in applicazione del principio di continuità, restano valide fino al momento in cui non vengano sostituite dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema**. In conclusione, osservando come soltanto con il cod. dell'ambiente i nuovi principi risultanti dalla riforma costituzionale del 2001 si siano tradotti in una specifica disciplina del riparto delle funzioni amministrative in materia, la Corte individua nella data della sua entrata in vigore (il 29 aprile 2006) il momento di discrasia tra quest'ultimo e la anteriore normativa regionale oggetto di censura.

Eva Lechner