

Sentenza: 24 giugno 2021, n. 189

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - gestione dei rifiuti – delega di funzioni

Parametri invocati: articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione in relazione, quali norme interposte, agli articoli 196, comma 1, lettere d) ed e) e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: TAR Lazio;

Oggetto: articolo 6, comma 2, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti)

Esito: illegittimità costituzionale, a far data dal 29 aprile 2006, dell' articolo 6, comma 2, lettere b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti)

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Ai sensi dell'art. 97 Cost. i pubblici uffici sono organizzati sulla base di disposizioni di legge. Dal principio di legalità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa discende che l'ordine legale delle competenze è stabilito per legge. La delega di funzioni, costituendo una deroga all'ordine legale delle competenze, deve essere prevista dalla legge. Questo principio cardine dell'azione amministrativa è ribadito dalla Corte costituzionale con la sentenza in esame nella quale è dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che, delegando ai comuni funzioni amministrative conferite alle regioni dalla legge statale, introduce una deroga all'ordine delle competenze in assenza di una disposizione (costituzionale o statale) che abiliti a tale riallocazione.

L'intervento della Corte è richiesto dal Tribunale amministrativo del Lazio che, nel corso di un giudizio avente ad oggetto il diniego di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione di autoveicoli, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) nella parte in cui delega ai comuni b) *l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed 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;* c) *l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei suddetti rifiuti.*

Per il tribunale rimettente, la disposizione censurata sarebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in relazione agli artt. 196, comma 1, lettere d) ed e) e 208 del d. lgs. 152 del 2006 (recante il codice dell'ambiente) che attribuiscono le funzioni amministrative in questione alle Regioni. In particolare, per il rimettente, la disciplina censurata che delega ai Comuni il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e la gestione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti, introdurrebbe un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per contrasto con l'articolo

208 del codice dell'ambiente, Tale norma, nel disciplinare il procedimento di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, assegna alla Regione territorialmente competente - ovvero quella in cui ricade l'impianto - il compito di approvarne il progetto e di autorizzarne la realizzazione e la gestione, senza tuttavia autorizzarla all'ulteriore allocazione delle medesime funzioni presso un diverso ambito di autonomia.

La Corte accoglie la questione di legittimità sollevata, partendo dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento rappresentato dalla disciplina statale sopravvenuta alla norma regionale denunciata. L'art. 196, comma 1, lettere d) ed e) del codice dell'ambiente ha assegnato alle Regioni la competenza all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, al rilascio dell'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, nonché l'autorizzazione allo smaltimento e recupero di rifiuti, mentre l'art. 208 ha confermato la competenza regionale in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti. Tale scelta trova fondamento nell'assetto istituzionale configurato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione nel quale la potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – nel cui ambito, per giurisprudenza costante della Corte, viene ricondotta la disciplina della gestione dei rifiuti – è riservata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La legislazione statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, assicura un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino.

La Corte ricorda che la tutela dell'ambiente si configura quale materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni e, in particolare, quelle del governo del territorio, della tutela della salute, della protezione civile e dell'agricoltura e foreste. Pertanto, ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie 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 (ex multis, sentenze n. 86 del 2021, n. 227, n. 214, n. 88 del 2020 e n. 289 del 2019). La potestà legislativa esclusiva nelle materie di cui al secondo comma dell'art. 117, Cost., comporta la legittimazione del solo legislatore statale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'attribuzione di competenze ad enti diversi dai Comuni, ai quali devono ritenersi generalmente attribuite ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione ne imponga il conferimento ad altri enti. Il principio di legalità comporta che le funzioni amministrative siano necessariamente organizzate mediante la legge adottata dall'ente – Stato o Regione, secondo le rispettive competenze (art. 118, secondo comma, Cost.) che ha deciso di allocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che prevede l'assegnazione di norma all'ambito comunale. Ciò comporta che funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., che in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza siano state conferite dallo Stato alle Regioni, non possano essere da queste ricollocate presso altro ente infraregionale – in assenza di abilitazione da parte della medesima fonte statale - poiché tale riassegnazione comporterebbe una modifica dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge statale.

Nel caso di specie, l'esigenza di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario verrebbe vanificata, secondo la Corte, ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di riallocare la funzione di tutela ad un ente di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale.

Con la delega di funzioni amministrative, prosegue la Corte, il soggetto titolare di una funzione conferisce ad altro soggetto la legittimazione ad adottare atti che rientrano nella propria sfera di attribuzione, realizzando in tal modo una competenza di carattere derivato, ancorché limitata

al solo esercizio della funzione e non incidente sulla sua titolarità. La scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, ovvero l'attitudine della delega a modificare la competenza, presuppone l'esistenza di una duplice condizione di legittimità consistente nella titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e nella espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare. La Regione Lazio, pertanto, delegando ai Comuni funzioni amministrative ad essa conferite dalla legge statale, ha illegittimamente inciso, senza esservi abilitata da tale fonte normativa, su una competenza istituita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. In altre parole, la norma *de qua* è illegittima perché dispone una deroga all'ordine delle competenze stabilito dal codice dell'ambiente in relazione all'art. 117, secondo comma, Cost., in assenza di una disposizione che abili a tale sub delega. L'illegittimità costituzionale decorre però dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 cod. ambiente. Invero, le disposizioni censurate si pongono in contrasto con i parametri costituzionali, e relative norme interposte, sopravvenuti alla loro entrata in vigore, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale non può investire l'intero arco di vigenza. Ricorda la Corte che la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione non ha determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali, con la conseguenza che tali norme adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema. Nel caso in esame il codice dell'ambiente ha recepito i nuovi principi regolatori risultanti dalla riforma costituzionale del 2001 e disciplinato il nuovo riparto delle funzioni amministrative in materia di ambiente e gestione dei rifiuti, determinando in tal modo l'illegittimità, rispetto a tale assetto, della distribuzione delle competenze disposta dalla normativa regionale anteriore qui denunciata.