



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 118 del 3 ottobre 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte costituzionale – richiamando la competenza dello Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – è nuovamente intervenuta a tracciare il perimetro delle competenze tra Stato e Regioni sul riparto di competenze in materia ambientale e, segnatamente, nel caso di specie, nell'escludere la possibilità per le regioni di attribuire le funzioni in materia di bonifiche di siti inquinati ai comuni in difformità da quanto previsto dalle correlate disposizioni del c.d. codice dell'ambiente.

Le ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario e la valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale, i pilastri argomentativi della pronuncia.

Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 2023, n. 160 – Pres. Sciarra, Red. San Giorgio

Ambiente – Inquinamento – Bonifica di siti inquinati – Legge regione Lombardia – Attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative delle Regioni – Incostituzionalità

È incostituzionale l'art. 5 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante "Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007)" (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale si è pronunciata, con declaratoria di incostituzionalità, sulla disciplina contenuta nell'art. 5 della legge della regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante "Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007", nella parte in cui "attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha, con l'articolo 242 del d.lgs. 152/06, attribuito esclusivamente alle Regioni".

Tale disposizione stabilisce che: “1. Sono trasferite ai comuni le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell’ambito del territorio di un solo comune, concernenti: a) la convocazione della conferenza di servizi, l’approvazione del piano della caratterizzazione e l’autorizzazione all’esecuzione dello stesso, di cui all’articolo 242, commi 3 e 13, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); b) la convocazione della conferenza di servizi e l’approvazione del documento di analisi di rischio, di cui all’articolo 242, comma 4, del d.lgs. 152/2006; c) l’approvazione del piano di monitoraggio, di cui all’articolo 242, comma 6, del d.lgs. 152/2006; d) la convocazione della conferenza di servizi, l’approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e delle eventuali ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, nonché l’autorizzazione all’esecuzione dello stesso, di cui all’articolo 242, commi 7 e 13, del d.lgs. 152/2006; e) l’accettazione della garanzia finanziaria per la corretta esecuzione e il completamento degli interventi autorizzati, di cui all’articolo 242, comma 7, del d.lgs. 152/2006; f) l’approvazione del progetto di bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni, di cui all’articolo 249 e all’allegato 4 del d.lgs. 152/2006. 2. È altresì trasferita ai comuni l’approvazione della relazione tecnica per la rimodulazione degli obiettivi di bonifica, di cui all’articolo 265, comma 4, del d.lgs. 152/2006. 3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 non si applicano agli interventi di bonifica e/o di messa in sicurezza oggetto di strumenti di programmazione negoziata di cui alla legge regionale 14 marzo 2003, n. 2 (Programmazione negoziata regionale). 4. Le procedure di cui ai commi 1 e 2, per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione ha già concluso la conferenza di servizi, rimangono di competenza della Regione medesima limitatamente all’adozione del provvedimento conclusivo della singola fase del procedimento”.

La questione era stata sollevata con ordinanza del T.a.r. per la Lombardia, sez., st. Brescia, sez. I, 9 agosto 2022, n. 787, con riferimento all’art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, proprio con riferimento al predetto profilo di competenza.

Nel giudizio *a quo* il T.a.r. è stato investito dell’azione di annullamento di un provvedimento con il quale un’amministrazione comunale non si è limitata ad emanare un mero ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati, ex art. 192 del codice dell’ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), che sarebbe di competenza del sindaco, ma ha imposto ai ricorrenti una vera e propria bonifica dell’area, comprensiva anche dell’obbligo di predisporre una successiva analisi del rischio come previsto dall’art. 242, comma 4, d.lgs. 152 del 2006, e ciò:

- a) in espressa applicazione dell’art. 5, della l.r. Lomb. n. 30 del 2006, la quale ha delegato ai comuni “*le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell’ambito del territorio di un solo comune*”;
- b) in un ambito nel quale, diversamente, a livello nazionale, l’art. 242 del d.lgs. 152 del 2006 attribuisce tale potere alle regioni che lo devono esercitare di concerto con le province e i comuni interessati; allorché questi ultimi sono tenuti, ai sensi del precedente art. 198, “*ad esprimere il proprio parere in ordine all’approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni*”.

II. – La decisione della Corte costituzionale – premessa la sussistenza del requisito della rilevanza e premesso che la regione Lombardia ha effettivamente trasferito ai comuni le funzioni che, a livello statale, l’art. 242 cod. ambiente attribuisce alle regioni, da esercitare attraverso procedure nelle quali i comuni intervengono rilasciando un parere in ordine

all'approvazione da parte delle stesse regioni dei progetti di bonifica dei siti inquinati – si snoda attraverso i seguenti passaggi argomentativi:

- c) nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.);
- d) vanno richiamati i principi affermati nella sentenza Corte cost. 7 ottobre 2021, n. 189 (in *Foro it.*, 2021, I, 3775 nonché oggetto della News US in data 22 ottobre 2021, alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento) con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma della regione Lazio, nel rilevato contrasto della delega della funzione amministrativa ivi conferita dall'ente regionale ai comuni – in tema di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti – con la diversa allocazione di detta funzione, prevista dal codice dell'ambiente in favore della regione:
- d1) in tale occasione, la Corte ha osservato che con detta disposizione la regione Lazio aveva inciso, senza esservi abilitata dalla predetta fonte normativa statale, su una competenza ad essa attribuita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;
- d2) la modifica della competenza regionale fissata dal cod. ambiente, operata da tale intervento legislativo regionale, attraverso la delega ai comuni della funzione autorizzatoria ivi indicata, contrasta – ha chiarito la pronuncia citata – con il parametro evocato perché introduce una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in assenza – sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente – di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione;
- e) come già rimarcato dalla Corte, la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenza n. 189 del 2021 cit. e, ivi richiamate, sentenze 29 novembre 2017, n. 246, in *Foro it.*, 2018, I, 773 e 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694, con nota di GIAMPIETRO, *Foro it.* 1988, I, 1057 (m), con nota di PONZANELLI; *Cons. Stato*, 1987, II, 1925, in *Giur. cost.* 1987, I, 3788, con nota di MILETO; *Corriere giur.*, 1988, 234, con nota di GIAMPIETRO; *Riv. amm.*, 1988, 220, con nota di ARRIGONI; in *Riv. giur. polizia locale*, 1988, 299, con nota di BERTOLINI; *Foro amm.*, 1988, 1, con nota di TALICE; *Regioni*, 1988, 525, con nota di FERRARI; *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93, con nota di POSTIGLIONE, CARAVITA; *Dir. regione*, 1988, 83, con nota di ANGIOLINI), che sarebbero vanificate ove si attribuisse 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» (ancora, sentenza n. 189 del 2021, cit.);

- f) ad una siffatta iniziativa si accompagnerebbe una modifica, attraverso un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale all'esito di una ragionevole valutazione di congruità del livello regionale come il più adeguato alla cura della materia;
- g) i medesimi principi non possono non trovare applicazione nella specifica materia oggetto della presente questione: nel disegno del legislatore statale contenuto nel codice dell'ambiente si riserva alla regione la funzione amministrativa nella materia della bonifica dei siti inquinati (artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006), materia per costante, risalente giurisprudenza costituzionale ricompresa in quella dell'ambiente e quindi riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (tra le molte sentenze 23 dicembre 2021, n. 251 e 5 maggio 2021, n. 86, in Riv. giur. edilizia, 2021, I, 1084; in tema di messa in sicurezza, più recentemente, sentenza 24 marzo 2023, n. 50);
- h) a conferma delle conclusioni fin qui raggiunte, si rileva che il più volte menzionato art. 198, comma 4, attribuisce ai comuni il potere di *“esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni”* definendo in chiave ancillare la competenza propria di detti enti, di cui resta escluso ogni concorrente potere di esercizio sulla funzione amministrativa, secondo previsione di legge;
- i) la previsione, contenuta nella norma censurata, di un modulo organizzativo diverso da quello descritto, in cui sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative nella materia de qua, non è neppure legittimata – come invece sostiene la regione Lombardia – dalla disciplina della materia di bonifica dei cosiddetti siti orfani, funzionale al recupero e alla riqualificazione della superficie del suolo, contenuta nel PNRR là dove si distingue, con l'art. 1, comma 4, lettera o), del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, tra *“soggetti attuatori pubblici”*, regioni e province autonome, che svolgono attività di indirizzo, coordinamento e supporto, e *“soggetti attuatori esterni”*, definiti come soggetti pubblici, quali i comuni, di cui si avvalgono i primi per la realizzazione operativa degli interventi. È, infatti, in questo caso, la stessa legge statale che, con riferimento esclusivo alla materia di cui si tratta, attribuisce alle regioni il potere di conferire ai soggetti attuatori esterni attività e funzioni di natura amministrativa;
- j) la volontà del legislatore regionale di modificare nei termini sopra precisati l'assetto delle competenze voluto dalla Costituzione emerge, del resto, dagli stessi lavori preparatori della legge n. 30 del 2006. Si legge nella relazione illustrativa che *“[l]’attuale normativa (titolo V del d.lgs. 152/2006) assegnando alla regione le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, oltre ad aver interrotto il «passaggio» di competenze all’ente locale promosso dalle leggi Bassanini e poi garantito a livello costituzionale, ha di fatto annullato l’ormai consolidato svolgimento delle funzioni amministrative a livello di governo locale e l’attuazione degli obiettivi programmatici individuati e condivisi dalle politiche del governo regionale. Il presente articolo ha lo scopo di «riconsegnare» all’ente locale (il comune), le funzioni amministrative in materia di bonifica di siti contaminati, ad essi già attribuite dalla normativa previgente al d.lgs. 152/2006 (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e d.m. 25 ottobre 1999, n. 471”*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- k) sul presupposto della rilevanza della q.l.c.:

- k1) per una ampia casistica delle diverse declinazioni (nozione, attributi, corollari, motivazione e completezza delle ricostruzioni del giudice *a quo*), cfr. News US in data 10 settembre 2021 (spec. § i) a Corte cost. 22 luglio 2021, n. 162;
- k2) Corte cost. 1° aprile 2021, n. 59 (in *Foro it.* 2021, I, 1509, con nota di PERRINO; *Lavoro giur.* 2021, 605 (m), con nota di CESTER, ROMEO; *Dir. relazioni ind.* 2021, 509 (m), con nota di FERRANTE; *Dir. relazioni ind.* 2021, 522 (m), con nota di PISANI; *Lavoro e prev. oggi*, 2021, 395 (m), con nota di SORDI);
- k3) Corte cost., 9 marzo 2021, n. 32 (in *Foro it.*, 2021, I, 1923, con nota di ROMBOLI; *Guida al dir.* 2021, 12, 38, con nota di BUFFONE);
- k4) sull'obbligo del giudice comune di controllare la vigenza della norma sospettata di incostituzionalità: I) Corte cost. 23 giugno 2021, n. 155; II) 12 marzo 2015, n. 33 (in *Regioni*, 2015, 820, con nota di GUELLA) III) 22 luglio 2010, n. 272 (in *Foro it.*, 2011, 1978, 7,1); IV) 21 giugno 2007, n. 222;
- l) sul riparto di competenze Stato-Regioni in tema di bonifiche ambientali: Corte cost., 13 giugno 2018, n. 126, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 891, secondo cui:
- 11) *“Nel caso di specie, l'intervento del legislatore statale, in quanto teso al risanamento e alla bonifica di un sito d'interesse nazionale, può essere certamente ricondotto, in via prevalente, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. A tale titolo di legittimazione, infatti, questa Corte ha più volte ascritto la disciplina dei rifiuti [...], anche con particolare riferimento alla bonifica dei siti inquinati [...].”*
- 12) *“Spetta dunque allo Stato disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati [...].”*
- 13) *“già l'ordinaria disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati (artt. da 239 a 253 del d.lgs. n. 152 del 2006) tiene conto della necessaria incidenza sul «governo del territorio», poiché gli interventi ivi previsti sono strettamente connessi alla destinazione urbanistica delle singole aree da bonificare. In particolare, per i siti d'interesse nazionale si stabilisce la competenza dell'amministrazione statale alla bonifica, qualora a ciò non provvedano il responsabile dell'inquinamento (o lo stesso non sia individuabile), il proprietario o altro soggetto interessato. Ed in base a tale disciplina l'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi costituisce esplicitamente variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori (art. 252, comma 6)”;*
- 14) *“dunque, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica dell'area interessata, la compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica è diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze”;*
- m) sulla scelta allocativa delle funzioni amministrative, da parte del legislatore statale, in tema di rifiuti e assetto del Titolo V:
- m1) Cons. Stato, sez. IV, sentenza non definitiva 6 luglio 2021, n. 5158, oggetto della News US in data 23 luglio 2021 alla quale si rinvia per ogni approfondimento in tema di potestà tributaria regionale in materia di rifiuti);
- m2) Corte cost., 5 maggio 2021, n. 86, cit.;

- m3) Corte cost., 30 ottobre 2020, n. 227, in *www.giustamm.it* 2020, 10;
- m4) Corte cost., 14 ottobre 2020, n. 214, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 1521;
- m5) Corte cost., 15 maggio 2020, n. 88, in *Foro it.*, 2020, 29790, 10, 01;
- m6) Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 289, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 37;
- m7) Corte cost., 28 maggio 2019, n. 129, in *Giur. cost.* 2019, 1507, con nota di MANGIAMELI; *Regioni*, 2019, 901, con nota di CONTI; oggetto della News US in data 12 giugno 2019 alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti;
- m8) Corte cost., 26 novembre 2018, n. 215 (in *Riv. giur. ambiente*, 2019, 201 (m), con nota di CELELLA, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 330, con nota di SORICELLI);
- m9) Corte cost., 11 luglio 2018, n. 151, in *Foro it.*, 2019, 396, 2, 1, oggetto della News US in data 19 luglio 2018
- m10) Corte cost., 9 marzo 2012, n. 54, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 331, con nota di SAVINI;
- m11) Corte cost., 14 novembre 2007, n. 380;
- m12) Corte cost., 22 luglio 2004, n. 259, in *Giur. cost.* 2004, 2675;
- n) sulla impossibilità di identificare una “*materia*” in senso tecnico qualificabile come “*tutela dell’ambiente*”, poiché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze cfr.: Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77 in *Foro it.*, 2017, I, 1833 con nota di ROMBOLI, che afferma la competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale; Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 5 in *Foro it.*, 2017, I, 412 (riferita a legge della Regione Basilicata); Corte cost. 21 aprile 2005, n. 161 in *Foro it.*, 2006, I, 2304 con nota di R. MONTANARO (che critica la teorica della materia trasversale evidenziando come “*la tesi della Corte suscita, sul piano dello stretto diritto, non poche perplessità, in quanto finisce per legittimare una competenza legislativa concorrente in un ambito che l’art. 117 attribuisce, con scelta precisa, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato*”); Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407 in *Foro it.*, 2003, I, 688, con note di R. FERRARA, *La tutela dell’ambiente fra Stato e regioni: una «storia infinita»*, N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell’ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso* e P. LOMBARDI;
- o) sulla *ratio* e finalità della potestà legislativa statale, trasversale, in materia ambientale, cfr. News US in data 28 agosto 2019 a T.a.r. per la Sicilia, sez. I, ordinanza, 26 luglio 2019, n. 1940 (questione decisa con sentenza Corte cost. 6 novembre 2020, n. 231, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 1471, nonché oggetto della News US n. 123 del 26 novembre 2020), nonché le seguenti pronunce:
- o1) Corte cost., 29 novembre 2017, n. 246, cit.;
- o2) Corte cost., 15 giugno 2011, n. 187, in *Foro it.*, 2011, 2226, 9, 1;
- o3) Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit.;
- p) sulla violazione della regola secondo cui la gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico avvenga presso le singole regioni di ubicazione dei porti: Corte cost., 27 giugno 2012, n. 159, in *Foro it.*, 2012, I, 2239;
- q) sul giudizio di proporzionalità dell’intervento legislativo nel rapporto tra l’autonomia regionale e quella locale: Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179 (in *Giur.*

cost., 2019, 2074, con nota di FALLETTA; Riv. giur. edilizia, 2019, I, 843, con nota di PAGLIAROLI e oggetto della News US in data 27 agosto 2019), secondo cui:

- q1) *“il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all’assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere”;*
- q2) *“la suddetta competenza regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l’autonomia dei comuni”;*
- q3) *“su questo piano, è quindi richiesto uno scrutinio particolarmente rigoroso laddove la normativa regionale non si limiti a conformare, mediante previsioni normative alle quali i Comuni sono tenuti a uniformarsi, le previsioni urbanistiche nell’esercizio della competenza concorrente in tema di governo del territorio, quanto piuttosto comprima l’esercizio stesso della potestà pianificatoria, come nel caso di specie, paralizzandola per un periodo temporale”;*
- q4) *“in questi casi, dove emerge come il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo non sia stato risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V della Costituzione, il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell’intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto, in ordine alla «verifica dell’esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali”;*
- q5) *“viene quindi in causa il variabile livello degli interessi coinvolti, cui ha riconosciuto specifica valenza costituzionale l’affermazione del principio di sussidiarietà verticale sancito nell’art. 118 Cost., che porta questa Corte a valutare, nell’ambito di una funzione riconosciuta come fondamentale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., quanto la legge regionale toglie all’autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone”;*
- q6) *“il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti”;*
- r) sulle funzioni fondamentali degli enti locali, tra le diverse:
- r1) Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33 (in *Giornale dir. amm.*, 2019, 5, 590, con nota di SPANICCIATI), secondo cui *“La previsione generalizzata dell’obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali dei comuni sotto i 5.000 abitanti, eccetto limitate deroghe legislativamente fissate, è illegittima nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l’esonero dall’obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell’erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento”;*
- r2) Corte cost., 20 luglio 2018, n. 168 (in *Foro it.*, 2018, I, 2960), secondo cui *“l’intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata L. n. 56 del 2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia «legislazione elettorale,*

organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.”;

s) sul principio di sussidiarietà verticale:

s1) nell’ambito del riparto di competenze nella gestione dell’emergenza epidemiologica COVID-19: Cons. Stato, sez. I, parere 7 aprile 2020, n. 260/20 (in *Foro it.*, 2020, III, 267);

s2) nella giurisprudenza costituzionale: Corte cost., 8 luglio 2010, n. 247 (in *Foro it.*, 2011, I, 2248), secondo cui *“l’evocato principio di sussidiarietà verticale, sotteso all’art. 118 Cost., attiene propriamente al riparto fra i diversi livelli di governo dell’esercizio delle funzioni amministrative, così come astrattamente previste e modellate dalla legislazione di riferimento. Esso non viene perciò in rilievo allorché, come nella specie, il legislatore regionale (nell’ambito di una propria competenza) non istituisca o attribuisca funzioni amministrative (né sposti verso l’alto la titolarità delle relative competenze), bensì imponga esso stesso un divieto, il quale concorre a definire i limiti di legge entro i quali deve svolgersi poi la normale attività amministrativa di attuazione”;*

t) sulla bonifica dei siti inquinati: Cass, civ., sez. un., 1° febbraio 2023, n. 3077, in *Foro it.*, 2023, 5, I, 1570, oggetto della News UM in data 2 marzo 2023, alla quale si rinvia per ogni approfondimento relativo – tra l’altro – al rapporto tra adozione di misure di sicurezza e proprietario non responsabile dell’inquinamento; al rapporto tra la disciplina UE e la disciplina interna in materia;

u) sul valore esegetico dei lavori preparatori: *ex aliis*, Corte cost., 14 giugno 2022, n. 147;

-

v) in dottrina:

v1) sul conferimento di funzioni agli enti locali e principio di sussidiarietà: E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, 2020, 13 ss. secondo cui: *“Il processo di decentramento istituzionale comporta l’attribuzione (in titolarità) o la delega (all’esercizio) di funzioni ad un ente territoriale: in un sistema multilivello, nel quale si sovrappongono enti di dimensione crescente (come nel caso di Comuni, Province, Regioni e Stato), questa dinamica può essere frutto di scelte che dipendono dall’ente di dimensioni maggiori e non solo dalle scelte dello Stato (è quindi possibile, ad esempio, un conferimento di funzioni da parte delle Regioni). Il riconoscimento di funzioni mediante attribuzione con legge determina una maggiore stabilità delle funzioni in capo all’ente titolare e riduce l’ingerenza da parte dell’ente che le ha conferite, che invece resta presente nel caso di «delega» all’esercizio. Il termine «conferimento», invero atecnico, si riferisce all’una e all’altra ipotesi di riconoscimento di funzioni a livello territoriale. In questo processo, di conferimento di funzioni, un principio che si è affermato negli ultimi decenni quale criterio-guida è quello di sussidiarietà, il cui nucleo concettuale è relativamente semplice ma il cui concreto funzionamento dipende da scelte di politica legislativa proprie dei diversi ordinamenti: l’idea guida della sussidiarietà tra livelli di governo è quella del riconoscimento dell’esercizio delle funzioni al livello di governo più vicino al cittadino ed in grado di esercitarle adeguatamente [...]. In questo senso, per quanto la sussidiarietà operi tendenzialmente a vantaggio delle autonomie territoriali, ed in particolare dei Comuni, il*

suo funzionamento concreto può determinare altresì anche processi di accentrimento (quando, date le funzioni da esercitare, gli enti minori non siano adeguati), come è avvenuto ad esempio a livello di istituzioni europee (dove la sussidiarietà ha giustificato l'attrazione verso l'alto di funzioni altrimenti statali). Quello di sussidiarietà non è in ogni caso l'unico criterio che può guidare i processi di decentramento o accentrimento, come sarà chiaro riflettendo sulle dinamiche che hanno caratterizzato l'esperienza italiana ed i principi costituzionali e legislativi che le hanno guidate".

