



**News n. 18 del 13 febbraio 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

E' incostituzionale la legge della regione Lazio, sulla disciplina della gestione dei rifiuti, ove delega talune funzioni alle province, in assenza di norma prevista dal t.u. d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Corte costituzionale 4 gennaio 2024, n. 2 - Presidente Barbera, Redattore San Giorgio

Ambiente – Rifiuti – Gestione – Legge regione Lazio – Attribuzione alle province delle funzioni amministrative regionali - Incostituzionalità.

E' incostituzionale, in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. (a far data dal 29 aprile 2006) l'art. 5, comma 2, lettere a), b) e c), quest'ultima limitatamente alle parole «*delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettere g) ed h), dall'articolo 6, comma 2, lettera c) e dall'articolo 20, nonché*», della legge della regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (*"Disciplina regionale della gestione dei rifiuti"*). (1)

(1) I – L'ordinanza di rimessione del T.a.r. per il Lazio, sez. II, 9 febbraio 2023, n. 2262 ha sollevato q.l.c., per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. – che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato le materie della *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*, da intendersi la materia ambiente come comprensiva della materia relativa alla gestione dei rifiuti – dell'art. 5, comma 2, della legge della regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (*"Disciplina regionale della gestione dei rifiuti"*). Dubita, in particolare, il giudice rimettente del sistema di deleghe alle province, prefigurato dal legislatore regionale, di alcune funzioni amministrative, in materia di gestione dei rifiuti.

Impugnato è un provvedimento di diniego di un'autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 208 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*"Norme in materia ambientale"*), per un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti, adottato dalla Città metropolitana di Roma capitale, in base alle menzionate previsioni dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998; secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata, nell'introdurre un modello di distribuzione delle

competenze amministrative, ritenuto non conforme a quello previsto dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente), violerebbe i livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale, per quanto concerne la gestione dei rifiuti, nell'esercizio della sua potestà esclusiva, ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost.

II.– Questo in sintesi il percorso motivazionale della sentenza:

- a) la controversia portata davanti al giudice *a quo* inerisce al diniego di un'autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, per un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti, adottato dalla Città metropolitana di Roma capitale, in base alle menzionate previsioni dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998;
- b) secondo il giudice *a quo*, la disposizione regionale, nell'introdurre un modello di distribuzione delle competenze decisionali non conforme a quello previsto dal codice dell'ambiente, violerebbe i livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale, per quanto concerne la gestione dei rifiuti, nell'esercizio della sua potestà esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.; viene richiamata, a sostegno di tale assunto, la sentenza di questa Corte n. 189 del 2021 (in *Foro it.*, 2021, I, 3775 nonché oggetto della News US n. 80 del 22 ottobre 2021), che, in una fattispecie analoga, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di altra norma, l'art. 6, comma 2, lett. b) e, parzialmente lett. c), della medesima legge regionale, parimenti recante una delega (in quel caso, in favore dei comuni) di funzioni amministrative che la legge statale, per il tramite delle previsioni del cod. ambiente, demanda alle regioni;
- c) in via preliminare, il *thema decidendum* viene delimitato alle sole previsioni dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, che risultano avere effettiva attinenza all'oggetto del giudizio principale pendente;
- d) il giudizio coinvolge unicamente le attività amministrative per l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti (comprendenti: l'approvazione del progetto, la sua realizzazione, l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti); aspetti tutti ricompresi nell'atto di autorizzazione unica, di cui all'art. 208 cod. ambiente; pertanto, nell'ambito della disciplina dettata dall'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, vengono in rilievo solo le previsioni di cui alle lett. a), b) e c), quest'ultima limitatamente alla delega, in favore delle province, delle funzioni amministrative concernenti l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti;
- e) le rimanenti funzioni amministrative, individuate dalla restante parte della lett. c) (autorizzazioni all'esercizio dell'attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, condizionamento e utilizzazione dei fanghi in agricoltura; nonché all'attività di raccolta e di eliminazione degli olii usati), e dalla lett. d) (autorizzazioni relative alle stazioni di trasferimento), non sono interessate dalle vicende del giudizio *a quo*;
- f) nel merito, la questione è fondata, in relazione ai principi affermati da questa Corte nella citata sentenza 7 ottobre 2021, n. 189 e ribaditi nella sentenza 24 luglio 2023, n. 160 (oggetto di News n. 118 del 3 ottobre 2023 a cura dell'UM);

- g) la regola generale di riparto delle competenze, dettata dal legislatore statale con l'art. 196, comma 1, lett. *d*) ed *e*), del c.d. codice ambiente, assegna alle regioni le funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti, con riguardo sia all'approvazione dei progetti per la realizzazione di nuovi impianti, ivi comprese le autorizzazioni per le modifiche di quelli già esistenti, sia agli atti di assenso necessari per l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti, anche pericolosi; l'art. 208 del codice dell'ambiente conferma la competenza regionale anche per il rilascio dell'autorizzazione unica, che racchiude in sé tutti i segmenti dell'attività amministrativa afferenti alla realizzazione e all'entrata in funzione dei nuovi impianti;
- h) questa scelta allocativa è stata compiuta dal legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost., materia alla quale la costante giurisprudenza di questa Corte ascrive la disciplina della gestione dei rifiuti (tra le tante: sentenze 24 marzo 2023, n. 50, in *Giur. cost.*, 2023, 2, 644; 27 ottobre 2022, n.222, in *Giur. cost.*, 2022, 5, 2325; 30 ottobre 2020, n. 227, in *Giur. cost.*, 2020, 2505);
- i) tale potestà esclusiva comporta che solo il legislatore nazionale sia competente a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative, anche attraverso l'allocatione di competenze presso enti diversi dai comuni, ai quali esse devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118 Cost., tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo (sentenza 7 ottobre 2021, n. 189 cit.);
- j) ne consegue che, nel sistema delineato dalla riforma costituzionale del 2001, che ha riscritto il Titolo V della Parte II della Costituzione, le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost., le quali, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla regione, non possono essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infra-regionale; si avrebbe, altrimenti, una modifica, mediante atto legislativo regionale, dell'assetto inderogabilmente stabilito, sulla base di una valutazione di congruità rispetto alla dimensione degli interessi implicati, dalla legge nazionale competente per materia (sentenza 7 ottobre 2021, n. 189 cit.);
- k) la potestà legislativa esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. s*), Cost. risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario quale è l'ambiente (sentenze 29 novembre 2017, n. 246, in *Foro it.*, 2018, I, 773 e 30 dicembre 1987, n.641, in *Foro it.*, 1988, I, 694), che risulterebbero vanificate, ove si riconoscesse alla regione la facoltà di rimetterne *ad libitum* 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 (sentenze 6 aprile 2023, n.60, in *Foro it.*, 2023, I, 1327 e 7 ottobre 2021, n. 189, in *Foro it.*, 2021, I, 3775);
- l) al contrario, con la disposizione in scrutinio, la Regione Lazio, nel delegare alle province determinate funzioni afferenti alla gestione dei rifiuti, ad essa conferite con legge nazionale, ha violato il parametro evocato introducendo una deroga

all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in assenza di una disposizione del codice dell'ambiente, che abiliti alla descritta riallocazione;

- m) come sottolineato dalla sentenza della Corte n. 189 del 2021 cit., la mancata riproduzione, nel testo dell'art. 118 Cost. modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001, del riferimento (presente nella formulazione originaria) alla delega come strumento di "normale" esercizio delle funzioni amministrative regionali induce, infatti, a ritenere che tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione ad opera della fonte a ciò competente;
- n) nel previgente assetto ordinamentale, in cui la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, improntata al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, era assistita da una presunzione di adeguatezza, la delega, comportando la scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, rispondeva a un'essenziale esigenza di flessibilità, sicché 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;
- o) per contro, «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 ed adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.)» (ancora sentenza Corte cost. n. 189 del 2021);
- p) per le considerazioni esposte, l'art. 5, comma 2, della legge reg. Lazio n. 27 del 1998 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, con riferimento alle lett. a), b) e c), quest'ultima nella sola parte in cui stabilisce la delega, in favore delle province, della funzione amministrativa avente ad oggetto l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti; va, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale della lett. c), limitatamente alle parole «delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lett. g) ed h), dall'art. 6, comma 2, lett. c) e dall'articolo 20, nonché»;
- q) come già rilevato nella sentenza n. 189 del 2021, anche in questo caso deve osservarsi che il contrasto della disposizione censurata con il parametro dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. è sopravvenuto rispetto alla adozione della stessa disposizione; la discrasia rispetto all'assetto delle competenze, quale delineato dalla legge cost. n. 3 del 2001, si è dunque verificata nel momento dell'entrata in vigore delle norme interposte di cui al c.d. codice dell'ambiente che, conformemente al nuovo quadro costituzionale, hanno ridisegnato, quanto alla gestione dei rifiuti, la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi

livelli di governo; ragion per cui l'illegittimità costituzionale della disciplina censurata decorre, pertanto, dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

III – Per completezza, va inoltre osservato quanto segue:

- r) Corte cost. 24 luglio 2023, n. 160 cit. ha statuito che: *“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”*, 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”*;
- s) Corte cost. 7 ottobre 2021, n. 189 cit. aveva statuito che: *“È incostituzionale, a far data dal 29 aprile 2006 – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e per contrasto con l'assetto di competenze delineato dal Codice dell'ambiente – l'art. 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)”*; nel caso di specie, nella parte in cui la predetta disciplina regionale ha delegato, ai comuni, il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti;
- t) sulla scelta *“allocativa”* delle funzioni amministrative operata dal legislatore statale, in tema di rifiuti e sull'assetto del novellato Titolo V Cost., possono rammentarsi inoltre le seguenti ulteriori pronunce: Corte cost., 5 maggio 2021, n. 86, in *Giur. cost.*, 2021, 3, 1103; Corte cost., 30 ottobre 2020, n. 227, in *Giur. cost.*, 2020, 5, 2505; Corte cost., 14 ottobre 2020, n. 214, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 1521; Corte cost., 15 maggio 2020, n. 88, in *Foro it.*, 2020, I, 2970; Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 289, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 37; Corte cost., 28 maggio 2019, n. 129 (in *Giur. cost.* 2019, 1507, con nota di MANGIAMELI; in *Regioni*, 2019, 901, con nota di CONTI; oggetto della News US in data 12 giugno 2019 alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti); Corte cost., 26 novembre 2018, n. 215 (in *Riv. giur. ambiente*, 2019, 201, con nota di CELELLA, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 330, con nota di SORICELLI); Corte cost., 11 luglio 2018, n. 151 (in *Foro it.*, 2019, 396, 2, 1 e oggetto della News US in data 19 luglio 2018);
- u) infine, va rammentato che, più recentemente, il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, all'art. 22 (*Conferimento di funzioni in materia di bonifiche e di rifiuti*), ha espressamente previsto che: *“1. Le Regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera a), 208, 242 e 242-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, agli enti locali di cui all'articolo 114 della Costituzione, tenendo conto in particolare del principio di adeguatezza. La medesima legge disciplina i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui sono trasferite le funzioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione, in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime. Sono fatte*

salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette”.

