

Sentenza: 5 aprile 2023, n. 160

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Ricorrenti: TAR Lombardia

Oggetto: 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*»

Esito: dichiarazione di l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 l.r. 30/2006

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5 l.r. Lombardia 30/2006, nella parte in cui «*attribuisce alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati*».

Ad avviso del rimettente, la norma regionale oggetto della questione di legittimità costituzionale introdurrebbe un modello di distribuzione delle competenze decisionali che, nell'individuare nel comune territorialmente competente l'ente al quale è assegnata la cura del procedimento amministrativo di bonifica di un sito inquinato, sarebbe in contrasto con la volontà del legislatore nazionale, che ha invece attribuito, con gli artt. 198 e 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, dette competenze alle regioni e, quindi, recherebbe *vulnus* alla riserva di competenza legislativa esclusiva statale stabilita, nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali», dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione costituzionale fornirebbe, infatti, «una chiara ed univoca indicazione della fonte legislativa legittimata ad operare, in via esclusiva, la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali», sicché dovrebbe escludersi che il codice dell'ambiente, nell'attribuire alle regioni siffatta competenza, ne abbia, anche, consentito l'allocatione ad un differente livello governativo, neppure nel caso in cui il fenomeno inquinante rivesta un rilievo meramente locale.

Nel merito la Corte ritiene la questione fondata.

Il censurato art. 5 l.r. 30/2006, la cui rubrica reca: «*Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica di siti contaminati*», prevede 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 Regione Lombardia ha, dunque, 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.

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.).

Sotto tale profilo la Corte richiama i principi affermati nella sent. 189/2021, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale (l'art. 6, comma 2, lettere b e c, quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b, della l.r. Regione Lazio 27/1998, recante «Disciplina regionale della gestione dei rifiuti»), 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. Nell'occasione, la Corte ha osservato che con tale 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. La modifica della competenza regionale fissata dal cod. ambiente,

operata dall'art. 6, comma 2, lettere b) e c), l.r. Lazio 27/1998, 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.

La Corte passa poi a richiamare la propria giurisprudenza in materia secondo cui 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 (sent. 189/2021 e, ivi richiamate, sent. 246/2017 e 641/1987), 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».

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.

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 d.lgs. 152/2006), materia per costante, risalente giurisprudenza costituzionale ricompresa in quella dell'ambiente e quindi riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (tra le molte sent. 251 e 86 del 2021; in tema di messa in sicurezza, più recentemente, sent.50/2023).

A fortiori la Corte rileva che l'art. 198, comma 4, cod. ambiente 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. 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 l.r. 30/2006 (cfr. la relazione illustrativa che secondo cui «[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. 22/1997 e d.m. 471/1999)*». Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5 l.r. 30/2006.