



2024 FASCICOLO III

Giovanni Colocrese

**Il ruolo della delega di funzioni amministrative in materia ambientale:
tra indicazioni della Corte costituzionale e ultime tendenze normative
(nota a Corte cost. 4 gennaio 2024, n. 2)**

11 settembre 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Giovanni Colocrese

**Il ruolo della delega di funzioni amministrative in materia ambientale:
tra indicazioni della Corte costituzionale e ultime tendenze normative
(nota a [Corte cost. 4 gennaio 2024, n. 2](#))***

SOMMARIO: 1. Il caso, tra conferme e novità. – 2. L’assetto della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale e il problema della sua tendenziale immodificabilità – 3. L’ammissibilità della delega di funzioni e la risposta del legislatore – 4. Il buon andamento della pubblica amministrazione alla prova della sussidiarietà: il ritorno (denegato) alla delega di funzioni amministrative. – 5. L’autonomia differenziata come spinta per la sussidiarietà?

ABSTRACT: *Sentence No. 2/2024 highlights, once again, the tightening of the scheme of allocation of administrative functions in environmental matters. The decision, therefore, completes the theoretical framework of the operativeness - and, above all, of the relative limits - of the institution of the so-called delegation of administrative functions in environmental matters, allowing the interpreter to deal with recent legislative innovations*

1. Il caso, tra conferme e novità

Con la [sentenza n. 2/2024](#) la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 5, comma 2, lett. a), b) e c), della legge della Regione Lazio n. 27/1998¹, concernente la «disciplina regionale della gestione dei rifiuti». Le previsioni scrutinate recavano la devoluzione alle Province² di un notevole *corpus* di funzioni amministrative nel settore ambientale, allocate dal legislatore statale³ a livello regionale, e che spaziavano

*  contributo sottoposto a referaggio.

Giovanni Colocrese è dottorando di ricerca presso l’Università di Teramo.

¹ L’art. 5, comma 2, lett. a), b) e c) della legge regionale affermava che «Sono delegate alle province [a] l’approvazione dei progetti degli impianti per la gestione dei rifiuti ad eccezione di quelli previsti dall’articolo 4, comma 1, lettere g) ed h) e dall’articolo 6, comma 2, lettere a) e b), nonché l’approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio; b) l’autorizzazione relativa alla realizzazione degli impianti e delle varianti di cui alla lettera a)]; c) l’autorizzazione all’esercizio [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]»

² Sulle funzioni amministrative attribuite alle Province, si veda G. DI COSIMO, *Non c’è pace per le province: il caso delle funzioni in materia di ambiente*, in [Osservatorio costituzionale](#), 4/2019, 167-174; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)*, in [Astrid](#), 2004.

³ L’art. 196, comma 1, lett. d),e) del d.lgs. n. 152/2006 (T.U. ambiente) afferma che «sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto (...)



dall'approvazione del progetto di impianti di trattamento alla relativa realizzazione, sino a ricomprendervi le connesse operazioni di recupero e smaltimento di rifiuti.

Si trattava, in definitiva, di un insieme di norme che, mediante il ricorso alla delega⁴ di funzioni amministrative da parte della Regione Lazio, delineavano una significativa porzione di competenza ambientale degli enti provinciali di riferimento.

La censura della Corte costituzionale ha, dunque, riguardato segnatamente la compatibilità del sistema di delega amministrativa in materia ambientale rispetto all'esercizio del legislatore statale «della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., materia alla quale la costante giurisprudenza di questa Corte ascrive la disciplina della gestione dei rifiuti (tra le tante, [sentenze n. 50 del 2023](#), [n. 222 del 2022](#), [n. 86 del 2021](#) e [n. 227 del 2020](#))»⁵.

Di riflesso, la decisione *de qua*, che pur si pone in perfetta continuità rispetto alle precedenti⁶ (in realtà, non numerose), suscita in chiaroscuro diversi interrogativi sullo stato di attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁷ in tema di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”: questo perché, interrogarsi sulla legittimità costituzionale dell'utilizzo delle tecniche di allocazione delle funzioni (quale, per l'appunto, la delega di

l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera f), e di cui all'articolo 7, comma 4-bis; l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 7, comma 4-bis».

⁴ In generale, sulla delega di funzioni amministrative intersoggettiva M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, 302 ss.; F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970; F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano, 1950.

⁵ [Corte cost., sent. 4 gennaio 2024 n. 2.](#)

⁶ Per approfondire, R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in [Corti supreme e salute](#), 2/2019, 306-330.

⁷ Sul principio di sussidiarietà «un metaforico ascensore che viaggia dall'alto verso il basso; ossia come un dispositivo che alloca le competenze, segnatamente quelle amministrative, secondo un percorso che progressivamente scende dai livelli di governo superiori e più ampi a quelli inferiori e più prossimi ai cittadini».

Sul principio di adeguatezza «significa, in breve, capacità (organizzativa, finanziaria, etc.) di un determinato livello di governo di occuparsi dei problemi di volta in volta sottesi alle competenze di cui trattasi. Il canone dell'adeguatezza non è, quindi, un antagonista del principio di sussidiarietà (nel senso che il secondo spingerebbe le funzioni verso il basso, mentre il primo le spingerebbe verso l'alto), ma anzi si può identificare con esso, costituendone un elemento fondante».

Sul principio di differenziazione «se sussidiarietà e adeguatezza sono in definitiva destinate a identificarsi, specialmente in materia ambientale deve trovare naturale applicazione anche il principio di differenziazione, il quale non è altro, a ben vedere, che una declinazione o, se si preferisce, un corollario del canone dell'adeguatezza. L'adeguatezza implica, infatti, correttamente, che non si possano appiattare le soluzioni in nome del principio di sussidiarietà: parlare di sussidiarietà e adeguatezza significa anche, perciò, che possono esservi diverse soluzioni efficaci pure allo stesso livello di governo».

Per tutte le definizioni fornite, v. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in [Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente](#), 1/2012, 70-71.



funzioni intersoggettiva) e sui relativi limiti, nell'attuale scenario normativo, significa verificare lo stato di attuazione dell'art. 118 Cost. e la misura del coinvolgimento nel circuito amministrativo, a vari livelli, degli enti territoriali.

Del resto, l'aspetto programmatico essenziale della norma costituzionale dedicata alla funzione amministrativa consiste nella «eliminazione di qualunque titolarità costituzionale (statale o) regionale *a priori* di funzioni amministrative e la codificazione costituzionale di un nucleo di principi che nel testo sono espressi con le parole sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»⁸. Detto altrimenti, la delimitazione soggettiva e oggettiva della titolarità della «attività pratica (...) volta a curare in modo immediato e diretto gli interessi pubblici»⁹ si interseca con la necessità di non escludere dal circuito delle funzioni (in particolare, da quelle amministrative) gli enti comunemente considerati minori.

A tal proposito, come meglio si vedrà innanzi, la sentenza [n. 2/2024](#) apporta al precedente indirizzo della Corte costituzionale un elemento di novità: se vi è, da un lato, l'affermazione (*rectius*, il richiamo) di principi oramai sedimentati nell'ordito giurisprudenziale in materia di distribuzioni di funzioni, la pronuncia è l'occasione per ragionare sulla portata operativa di recenti interventi del legislatore nazionale specificamente dedicati alla delega intersoggettiva amministrativa ambientale in ottica multilivello (su tutti, si pensi al d. l. n. 104/2023, conv., con modif., nella l. n. 136/2023).

2. L'assetto della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale e il problema della sua tendenziale immodificabilità

Il primo aspetto da cui muove l'intero apparato argomentativo della decisione è costituito dal limite materiale: la Corte costituzionale puntualizza che la materia della "gestione dei rifiuti", oggetto di scrutinio, è stata per costante orientamento¹⁰ ricondotta alla categoria della

⁸ G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in [le Regioni](#), 3/2002, 393.

⁹ A. ZITO, *La funzione amministrativa nella riflessione giuridica: una nozione meramente descrittiva o connotativa?* in [Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche](#), 2/2024, 231, nel ricordare la definizione di "funzione amministrativa" resa da G. ZANOBINI in *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950.

¹⁰ A titolo esemplificativo, [Corte cost., sent. 24 marzo 2023, n. 50](#); [sent. 24 marzo 2021, n. 86](#); [sent., 8 settembre 2020, n. 227](#). Nelle parole della Corte, sull'individuazione oggettiva della materia si rinviene che «la rilevata plausibilità e persuasività dell'interpretazione, secondo cui la disposizione concerne rifiuti, si fa ancor più rilevante nella sede del sindacato di legittimità costituzionale in via principale, dove, come più volte sottolineato da questa Corte, «vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative, a maggior ragione quando "l'ambiguità semantica riguarda una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi"» che rendono concreto il rischio di una lesione della competenza legislativa statale (*ex multis*, [sentenze n. 231 del 2019](#) e [n. 107 del 2017](#); nello stesso senso, [sentenze n. 449 del 2005](#), [n.](#)



“tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, collocata - come già evidenziato - nel novero della competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. s) Cost. Tale scelta - aggiunge il giudice delle leggi - risponde «a ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario quale è l’ambiente (sentenze [n. 246 del 2017](#) e [n. 641 del 1987](#))»¹¹.

Questa premessa gioca un ruolo esegetico dirimente, perché l’esclusività individuata permette di riconoscere al solo Stato l’abilitazione a distribuire le funzioni amministrative, a seconda delle necessità contingenti e - soprattutto - della sensibilità politica del legislatore nazionale. Ben si comprende, pertanto, come nella materia ambientale¹² ex art. 117, comma 2, lett. s) abbia trovato piena consacrazione il meccanismo del “federalismo”¹³ amministrativo, secondo una logica “a pendolo”¹⁴, oscillante tra la stagione centrifuga-sussidiaria e quella statale-accentratrice¹⁵.

Ed infatti, registrando le tendenze evolutive, una dottrina ha affermato che «con il d.lgs. n. 112/1998 era stato operato un consistente decentramento di tali funzioni in favore di regioni ed enti locali ed erano state soppresse numerose funzioni statali di pianificazione e programmazione ambientale (capi III e IV del titolo III del decreto). L’assetto definito con il decreto è stato sostanzialmente confermato dall’impianto del d.lgs. n. 152/2006»¹⁶.

[412 del 2004](#) e [n. 228 del 2003](#)). // 7.– A partire dal presupposto interpretativo così precisato, occorre infine ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», affidata dall’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, [sentenze n. 191 del 2022](#), [n. 227 del 2020](#), [n. 289](#), [n. 231](#), [n. 142](#), [n. 129](#) e [n. 28 del 2019](#), [n. 215](#) e [n. 151 del 2018](#))» (Sent. Corte cost. 24.3.2023, n. 50).

¹¹ [Corte cost., sent. 4 gennaio 2024, n. 2](#).

¹² In materia ambientale, a complicare il quadro vi è il carattere polisemico del lemma “ambiente”, che ha ingenerato una ricca riflessione giurisprudenziale sul tema della trasversalità della materia, impattando sulla puntuale - e necessaria - individuazione anche dei limiti della distribuzione delle correlate funzioni amministrative. Su tutti, per approfondire P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell’ambiente*, in [Ambiente e sviluppo](#), 1/2012, 5 ss.; F. SCALIA, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in [Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente](#), 3/2017.

¹³ Sul c.d. “federalismo ambientale”, F. OSCULATI, A. ZATTI, *Costituzione e ambiente*, in [Il Politico](#), 3/2009, 108 e ss.

¹⁴ B. CARAVITA, *Il pendolo del federalismo*, in [federalismi.it](#), n. 5/2004. Per approfondire, v. anche C. CITTADINO, *I percorsi del federalismo amministrativo e lo stato della sua attuazione*, in [Astrid](#), 15/2005; A. SERPA, *Il pendolo e la livella. Il federalismo all’italiana e le riforme*, Torino, 2015; M. PETRACHI, *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, in [federalismi.it](#), 24/2016.

¹⁵ Per ricostruire questo contrasto, v. L. DEL CORONA, *La tutela dell’ambiente tra accentramento e decentramento della funzione legislativa*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), Quaderno 2020, n. 2, 657 ss.; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in [le Regioni](#), 4/2003, 599 ss.

¹⁶ D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l’allocazione delle funzioni amministrative*, in [federalismi.it](#), n. 13/2023, 321.



Molto sinteticamente, giova ricordare che il complesso di funzioni amministrative delineate, per l'appunto, dal codice dell'ambiente, si atteggia oggi su quattro gradini¹⁷.

Il primo è quello statale, che assomma le competenze attribuite al legislatore nazionale per l'adozione di atti a contenuto generale, le note funzioni attribuite al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica,¹⁸ e talune competenze amministrative qualitativamente significative¹⁹.

Il secondo è quello regionale, cui sono attribuite funzioni di programmazione ed emissione di atti generali²⁰, nonché alcune attività amministrative rilevanti²¹.

Il terzo è quello provinciale, che, invero, «è quello che in generale è stato ritenuto più adeguato per l'esercizio di molte delle competenze di amministrazione puntuale in materia ambientale»²², tanto che, come osservato, «la tendenziale individuazione del territorio provinciale come ambito ottimale di esercizio delle competenze di amministrazione puntuale ha trovato poi conferma nella legge n. 56/2014»²³. Di questo avviso, del resto, è stato anche il legislatore regionale del Lazio con la legge regionale n. 27/1998, poi censurata *in parte qua* proprio nella misura in cui si è costruito il reticolo provinciale delle competenze amministrative ambientali per delega.

L'ultimo gradino è quello comunale, cui competono funzioni non particolarmente complesse, quali ad esempio l'adozione di piani di risanamento acustico.

Il predetto sistema, come specificato anche dal Codice dell'ambiente²⁴, risponde ad un assetto multilivello, in rispondenza a «canoni - elastici - di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione [tramite i quali] è stata assicurata copertura costituzionale alla possibilità di esplorare vie di azione amministrativa diversificate per ciascun settore di intervento del legislatore statale e/o regionale e per ciascuna realtà locale»²⁵.

¹⁷ Siffatta distinzione su quattro livelli è stata approfondita in D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale*, cit. 321 ss.

¹⁸ Ad esempio, si pensi alla fissazione degli *standard* amministrativi omogenei a livello nazionale.

¹⁹ Si pensi all'art. 7-bis, comma 2, del d.lgs., per cui «Sono sottoposti a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II alla parte seconda del presente decreto. Sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II-bis alla parte seconda del presente decreto».

²⁰ Ad es., l'art. 196, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006 assegna alla Regione «la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'articolo 199».

²¹ Per un esempio, v., *supra*, la nota 19.

²² D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale*, cit., 322.

²³ Sempre D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale*, cit., 323.

²⁴ Il cui art. 3-*quinqies*, comma 3, afferma che «Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati».

²⁵ M. PETRACHI, *declinazioni del principio di sussidiarietà*, cit., 19.



Come già accennato, la caratterizzazione più significativa dell'impianto di funzioni amministrative di tale fatta è che l'unico distributore dell'insieme di tutte le funzioni amministrative in materia di tutela ambientale è lo Stato centrale.

Ecco che, dunque, «la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” si immette nei binari di un deciso monismo nomopoietico, poiché tutta ricompresa nell'autonomia decisionale di un livello unico, quello centrale»²⁶. Ed è proprio in questo senso che il giudice delle leggi afferma che «la potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative»²⁷.

Sicché, si delinea con forza una sorta di carattere speciale della tutela dell'ambiente: da un lato, vi è l'aspirazione a costruire un sistema di funzioni amministrative multilivello secondo i criteri dell'art. 118 Cost., dall'altro, vi è la concentrazione delle scelte allocative nelle mani esclusive dello Stato centrale.

Nel corso del tempo, l'aspetto della centralità dello Stato è stato, per certi versi, rafforzato dalla serie delle decisioni con cui la Corte costituzionale ha affinato la nozione di ambiente e della correlata tutela. Infatti, nell'aderire alla nozione di ambiente come “bene giuridico materiale complesso e unitario”²⁸, il giudice delle leggi ha progressivamente ampliato la copertura dell'art. 117, comma 2, lett. s), allargando la zona franca della potestà esclusiva statale²⁹. Come osservato, «la Corte imprime alla tutela dell'ambiente una forza espansiva poderosa, giacché potenzialmente comprensiva di ogni attività inerente a quei beni che dell'ambiente si reputano componenti»³⁰.

²⁶ G. Vosa, *La tutela dell'ambiente “bene materiale complesso unitario” fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in federalismi.it, 19/2017, 7.

²⁷ [Sent. Corte cost., 7.10.2021, n. 189](#).

²⁸ In particolare, la svolta giurisprudenziale si è avuta con le sentenze n. [367/2007](#) e n. [378/2007](#), mentre con la sentenza n. [104/2008](#) si è avuta la completa teorizzazione dell'ambiente come bene-valore. Per approfondimenti, v. M. IMMORDINO, *La dimensione «forte» della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in [Aedon](#), n. 1/2008; A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell'ambiente*, in [le Regioni](#), 2008, 373 ss.; F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in [le Regioni](#), 2008, 905 ss.; A. COLAVECCHIO, *Prevalenza vs. leale collaborazione nel settore dei rifiuti*, in federalismi.it, 10/2018.

²⁹ A tal proposito G. VOSA, “*La tutela dell'ambiente “bene materiale complesso unitario”*”, cit., 26, afferma che «il bene ambiente, coincidendo con “l'essenza” della cosa ambiente, sarebbe costituito dalle componenti del bene ambiente quali individuate dallo Stato. Tutela dell'ambiente, quindi, equivarrebbe contemporaneamente a definire quali siano le *res* con cui l'ambiente si identifica, e a stabilire come debbano essere tutelate; attività che, a voce dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., spetterebbe al solo livello statale. Trova così spiegazione il nesso tra concezione reificata del bene ambiente e tutela affidata allo Stato in via esclusiva».

³⁰ G. VOSA, “*La tutela dell'ambiente “bene materiale complesso unitario”*”, cit., 25



Questa declinazione fortemente centripeta impressa dal processo di configurazione del “bene ambientale”, peraltro, non sembra aver esaurito la sua spinta neanche in forza della novella dell’art. 9. Cost.³¹, per cui «La Repubblica (...) tutela l’ambiente, a biodiversità e gli ecosistemi». Sicché, l’entità “Repubblica”, pur intesa nella accezione omnicomprensiva di cui all’art. 114 Cost., in realtà si auto-risolve esclusivamente nella potestà legislativa statale e delle funzioni amministrative dislocate *motu proprio* dallo Stato centrale medesimo.

3. *L’ammissibilità della delega di funzioni e la risposta del legislatore*

Delineato lo scenario delle funzioni amministrative in materia ambientale, è possibile ritornare sull’aspetto della sentenza n. [2/2024](#) che offre particolari spunti di riflessione.

Per comprenderne a pieno la portata, molto brevemente giova ricordare la formulazione dell’art. 118 Cost.³² antecedente alla riforma che, consacrando la delega quale ordinario esercizio delle funzioni amministrative, «comporta[va] la scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, [e] rispondeva ad un’esigenza di flessibilità»³³. I livelli amministrativi che i costituenti avevano individuato per l’assegnazione delle funzioni erano esclusivamente di ordine statale e regionale, «chiamati ad utilizzare lo strumento della delega nei confronti degli enti di minori dimensioni là dove, avendo riguardo alle risorse disponibili ed agli obiettivi da raggiungere, l’ambito territoriale individuato come competente in via teorica e generale dal testo costituzionale si rivelasse inadeguato in relazione alle specifiche caratteristiche degli interventi da realizzare all’interno di una determinata realtà sociale»³⁴.

Poiché il testo costituzionale rinnovato nulla riferisce circa l’istituto della delega di funzioni³⁵, è d’obbligo affidarsi alla ricostruzione operata dalla Corte costituzionale. In questo senso, è opportuno distinguere il portato della decisione secondo il profilo oggettivo e soggettivo.

³¹ Sul punto, M. MEZZANOTTE, [L’autonomia differenziata in materia ambientale: confini e limiti dell’art. 116, co. 3, Cost.](#), in questa [Rivista](#), [2024/II](#), 660; A. D’ATENA, [Tutela ambientale e autonomia differenziata](#), in questa [Rivista](#), [2024/I](#), 57-64.

³² Il testo originario dell’art. 118 Cost. affermava che «Lo Stato può con legge delegare alla Regione l’esercizio di funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

³³ [Corte cost. sent. n. 189/2021](#).

³⁴ C. NAPOLI, [Sulla sopravvenuta incompatibilità a Costituzione della delega amministrativa intersoggettiva](#), in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2022, 49.

³⁵ Molti autori si sono espressi circa l’incompatibilità di fondo dell’attuale art. 118 Cost. con lo strumento della delega di funzioni amministrative. A titolo esemplificativo, si veda C. NAPOLI, [Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell’art. 118 primo e secondo comma](#), Torino, 2011, 140-142.; C. NAPOLI, [Sulla sopravvenuta incompatibilità](#), cit. 33-53.



Sulla ammissibilità oggettiva della delega, la Corte afferma che «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»³⁶. Pertanto, la delega intersoggettiva diviene configurabile se lo stato centrale, nell'esercizio della propria potestà esclusiva, individui con una legge o con un atto avente forza di legge³⁷ (“fonte a ciò competente”) l'ente più adeguato a tal fine. La Corte costituzionale, nel codificare diversi principi a tal proposito, ha affermato che l'allocazione in concreto delle funzioni amministrative «non può che trovar base nella legge, ne deriva che sarà la legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, ad operare le scelte relative»³⁸.

Sotto il profilo soggettivo dei possibili livelli di governo astrattamente destinatari della delegazione di funzioni, ecco che, ancora una volta, la specificità della materia ambientale in ragione dalla protezione unitaria del bene “ambiente” ricalca i profili centrifughi già visti in precedenza. L'art. 118 Cost., infatti, afferma che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Riferendosi alla clausola di salvezza del 118 Cost., la Corte richiama le «ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario quale è l'ambiente (sentenze [n. 246 del 2017](#) e [n. 641 del 1987](#)), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori (...). Nel delegare alle province determinate funzioni afferenti alla gestione dei rifiuti, ad essa conferite con legge nazionale, ha violato il parametro evocato [cioè l'esercizio unitario di protezione del bene] introducendo una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in assenza di una disposizione del codice dell'ambiente che abiliti alla descritta riallocazione»³⁹.

Questa affermazione evidenzia due aspetti precisi della delegazione intersoggettiva di funzioni amministrative ammessa straordinariamente in materia ambientale. Il primo è che, in linea con l'art. 118, comma 2 Cost., «è la stessa allocazione delle funzioni amministrative da parte del legislatore statale o regionale a fondarsi su di una “valutazione di adeguatezza”

³⁶ [Corte cost., sent. 4 gennaio 2024, n. 2.](#)

³⁷ Sul punto, G. BERGONZINI, *Delega di funzioni amministrative regionali e principio di sussidiarietà, a venti anni dalla riforma del titolo V (nota a Corte cost., 7 ottobre 2021, n. 189)*, in questa *Rivista*, 2022/1, 67 ss.

³⁸ [Corte cost., sent. 24 gennaio 2004, n. 43.](#)

³⁹ [Corte cost., sent. 4 gennaio 2024, n. 2.](#)



dell'ente individuato come destinatario della competenza amministrativa»⁴⁰; il secondo è che l'odierno sistema dall'art. 118 Cost., in alcune occasioni, si rivela essere meno flessibile della previgente versione nell'includere nel circuito amministrativo le autonomie locali minori.

In particolare, per quanto in materia ambientale⁴¹ il ricorso ai livelli amministrativi "superiori" in via esclusiva sia risultato più volte mediato dal principio di leale collaborazione⁴², la rigidità della allocazione di funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo non sembra essere stata efficacemente stemperata⁴³. Sicché, nella materia ambientale caratterizzata da esigenze di tutela particolari e unitarie, una volta che il legislatore nazionale abbia individuato il livello destinatario delle funzioni amministrative, non è possibile che quest'ultimo, a sua volta, deleghi tali funzioni ad un ente territoriale minore.

Nell'evidenziare siffatta paradossalità⁴⁴ legata alla formulazione dell'attuale art. 118 Cost. e del principio di sussidiarietà⁴⁵, si è affermato che questa norma presidio delle autonomie «muove da principi generali teoricamente più flessibili (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza), ma richiede un'intermediazione del legislatore che, una volta esercitata, rischia di stabilizzare definitivamente le scelte allocative compiute, impedendo un'ulteriore ri-allocazione verso il basso delle funzioni amministrative sottratte al livello comunale». In tal

⁴⁰ C. NAPOLI, *Sulla sopravvenuta incompatibilità*, cit. 49.

⁴¹ Per approfondimenti, v. C. INGENITO, *Il principio di leale collaborazione e le linee guida nelle recenti sentenze della Corte costituzionale in materia ambientale*, in *Ambientediritto*, 4/2020, 624-653.

⁴² Già prima della riforma del titolo V, la Corte costituzionale ha affermato che «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, imponendo un temperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, "riconosce e promuove le autonomie locali", alle cui esigenze "adeguata i principi e i metodi della sua legislazione" (art. 5 Cost.) va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate» ([Corte cost., sent. 18 luglio 1997, 242](#)).

⁴³ Del resto, nella sentenza [Corte cost., sent. 4 gennaio 2024, n. 2](#), il principio di leale collaborazione non viene neanche citato.

⁴⁴ Si segnala che la centralità del principio di sussidiarietà si rinviene nello stesso d.lgs. n. 152/2006. L'art. 3-*quinquies*, commi 3 e 4, afferma che «Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati. Il principio di sussidiarietà di cui al comma 3 opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori. Qualora sussistano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti di un ente locale, nelle materie di propria competenza la Regione può esercitare il suo potere sostitutivo».

⁴⁵ M. CAVINO, *La potestà legislativa regionale dopo la riforma: scenari*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 10/2016, 100, per il quale « [i]l principio di sussidiarietà, che avrebbe dovuto enfatizzare il ruolo delle amministrazioni di prossimità, in forza della sua inevitabile combinazione con i principi di differenziazione e adeguatezza e della geografia amministrativa italiana (...) ha finito per essere lo strumento di una verticalizzazione delle attribuzioni imposta soprattutto da esigenze di efficienza».



modo, «a fronte, infatti, dell'intervenuta modifica a livello costituzionale dei titoli competenziali di intervento legislativo statale e regionale, nella prassi, si è progressivamente assistito all'elisione delle opzioni ricostruttive differenzianti a favore di quelle unificanti»⁴⁶.

In questi termini, è possibile rilevare come uno strumento tipicamente volto alla costruzione di una certa flessibilità del sistema di riparto amministrativo - la cui ammissibilità nell'ordinamento è stata ribadita più volte, seppur in via non ordinaria - si carica di una serie di fattori particolarmente limitanti.

4. Il buon andamento della pubblica amministrazione alla prova della sussidiarietà: il ritorno (denegato) alla delega di funzioni amministrative

Tanto premesso, è ora possibile dar conto delle recenti vicende che hanno interessato il legislatore nazionale in tema di delega di funzioni amministrative intersoggettiva, in un contesto particolarmente caratterizzato, nei termini evidenziati *supra*, da tendenze centripete.

A tal fine, si consideri la sentenza n. [160/2023](#)⁴⁷ della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale l'art. 5 della legge n. 30/2006 della Regione Lombardia, recante la delega di funzioni amministrative a favore dei Comuni in tema di attività di bonifica. Questa decisione, soprattutto in una stagione connotata da rilevanti investimenti pubblici in materia ambientale e da tempistiche piuttosto ridotte per l'attuazione degli interventi (soprattutto quelli finanziati dal PNRR⁴⁸), ha importato l'espunzione dall'ordinamento regionale di una norma cardine in tema di bonifiche e ha prodotto una celere reazione di riassetto delle funzioni amministrative per garantire continuità amministrativa. In questa direzione si è posto il c.d. decreto *asset*⁴⁹,

⁴⁶ E. GIANFRANCESCO, G. PERNICIARO, *Istruzione*, in L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, 95. L'affermazione è tantopiù verificata in materia ambientale, ove l'interesse della tutela ambientale uniforme ha giustificato più volte una scelta di "opzione unificante".

⁴⁷ L'apparato motivazionale della sentenza n. [160/2023](#) ricalca, in sostanza, l'iter logico della sentenza [2/2024](#), affermando che «Vanno qui richiamati i principi affermati nella [sentenza n. 189 del 2021](#), con la quale questa Corte ha dichiarato 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 legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, 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» ([Corte cost., sent. 24 luglio 2023, n. 160](#))

⁴⁸ Per approfondimenti, v. M. LIBERTINI, *Per una ripresa della cultura della programmazione. A proposito di PNRR e problemi di tutela dell'ambiente*, in [federalismi.it](#), 15 febbraio 2023;

⁴⁹ V. [Focus sul decreto-legge n. 104/2023 coordinato con la legge di conversione n. 136/2023 "Decreto Asset"](#), a cura del Dipartimento per il programma di Governo.



ammettendo la possibilità che «le Regioni poss[a]no 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 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267⁵⁰ (...). Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette»⁵¹.

Di fatto, la reazione del legislatore nazionale si è espressa nei termini del ricorso alla delega di funzioni amministrative.

In primo luogo, va osservato che tutte le ristrette condizioni di operatività della delega di funzioni delineate dalla Corte costituzionale nel corso delle decisioni in tema sono state rispettate⁵²: lo Stato centrale, nell'esercizio della propria potestà esclusiva, ha risposto alla «necessità di un fondamento normativo primario *ad hoc* della delega di funzioni amministrative agli enti subregionali»⁵³. In secondo luogo, è opportuno rilevare che, operando un richiamo esplicito all'articolo 208 del d.lgs. n. 152/2006, il legislatore nazionale ammette che l'ente locale, previa delegazione contenuta in una legge regionale, possa autorizzare la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti (anche pericolosi). Ben si comprende, quindi, come il profilo oggettivo del *quantum* delegabile sia sensibilmente significativo.

Questa, dunque, la prima novità normativa rispetto al panorama delle decisioni precedenti alla sentenza n. [2/2024](#).

La seconda novità è la (mancata) reazione della Corte costituzionale nella pronuncia n. [2/2024](#), intervenuta in costanza del c.d. decreto *asset*. Nonostante il legislatore statale avesse abilitato il legislatore nazionale a delegare le funzioni amministrative ad esso attribuite, nella

⁵⁰ L'art. 2 del d.lgs. n. 267/200 afferma che «si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni».

⁵¹ Art. 22 del D.L. n. 104/2023, convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136.

⁵² Per compendiare schematicamente i requisiti necessari per attingere alla delega di funzioni amministrative, giova altresì richiamare quanto affermato dalla sentenza n. [189/2021](#) della Corte costituzionale, cioè che «il soggetto titolare del potere di provvedere su determinati interessi conferisce ad altro soggetto la legittimazione ad adottare atti che rientrano nella propria sfera di attribuzione, così dando luogo a una competenza di carattere derivato, ancorché limitata al solo esercizio della funzione e non incidente sulla sua titolarità. Posto che la predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti costituisce una proiezione del principio di legalità, che, ai sensi dell'art. 97 Cost., regola l'agire amministrativo, l'attitudine della delega a modificare la competenza ne giustifica il condizionamento al duplice presupposto della titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e dell'espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare». Con il decreto *asset*, la titolarità originaria e la titolarità derivata, nel regolare i loro rapporti mediante una fonte normativa adeguata, rispettano le richieste operative della Corte costituzionale.

⁵³ G. BERGONZINI, *Delega di funzioni amministrative regionali e principio di sussidiarietà, a venti anni dalla riforma del titolo V (nota a Corte cost., 7 ottobre 2021, n. 189)*, cit., 67.



pronuncia stessa non v'è alcun riferimento al d.l. n. 104/2023: non è dato sapere se, effettivamente, questa assenza delinei una deliberata scelta di campo del giudice delle leggi ovvero una omissione *tout court* più o meno involontaria.

Ad ogni modo, almeno tenendo conto della specifica vicenda scrutinata ed in ragione di questo silenzio, il risultato della sentenza n. [2/2024](#) è che l'abilitazione al trasferimento di funzioni amministrative da parte delle Regioni nei confronti degli enti locali risulta di fatto disattivata, a riconferma del fatto che in mancanza di una specifica disposizione (o di una sua mancata considerazione ai fini del giudizio) il sistema amministrativo è rigido.

5. *L'autonomia differenziata come spinta per la sussidiarietà?*

La sentenza n. [2/2024](#), quindi, restituisce plasticamente la direzione accentratrice dello Stato nella distribuzione delle funzioni amministrative ed evidenzia la difficoltà nel trovare un equilibrio di fondo tra la valorizzazione del principio di sussidiarietà e la rigidità dell'architettura allocativa delle funzioni amministrative.

Le possibili soluzioni per stemperare un sistema di simile fatta, se sulla carta sembrano astrattamente percorribili (su tutte, il ritorno ad un sistema di delegazione delle funzioni) difficilmente incontrano, nella pratica, il favore del titolare della funzione legislativa *stricto sensu*. E, quand'anche ciò accada, come appena visto, il legislatore stesso è vincolato dai limiti costituzionali rigorosamente vigilati dal giudice delle leggi.

Secondo diversi autori⁵⁴, la strada per garantire una certa flessibilità dell'architettura allocativa delle funzioni amministrative, nell'ottica della promozione delle istanze dell'art. 118 Cost., potrebbe, allora, risiedere nella valorizzazione dell'art. 116, comma 3 Cost., e nella correlata attuazione dell'autonomia differenziata. In questo senso, un assetto di potestà legislativa regionale riferibile alla tutela dell'ambiente importerebbe di riflesso la disponibilità nella sfera regionale a strutturare l'architettura di funzioni amministrativa in materia ambientale, in maniera quanto meno più prossima al livello degli enti locali rispetto a quanto avviene oggi.

Anche questa soluzione, tuttavia, non sembra esente da problemi applicativi⁵⁵.

⁵⁴ R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in [le Regioni](#), fasc. 4/2017, 758-759; M. MEZZANOTTE, *L'autonomia differenziata in materia ambientale*, cit., 662 ss., che ipotizza la costruzione di una "potestà primaria specializzata" delle Regioni in ambito ambientale.

⁵⁵ Per approfondimenti, v. E. CALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2023, 42-57; E. BALBONI, *Pensieri spettinati su autonomie e regionalismo*, in R. Bin, F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, pp. 31-55; F. ABBONDANTE, S. PRISCO, *I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, – Diritto costituzionale in trasformazione*, [V, La democrazia](#)



In primo luogo, è da evidenziare la complessità insita nella definizione dei c.d. LEP⁵⁶, necessari perché, a tenore dell'art. 3, comma 3, della l. n. 86/2024, la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» ex art. 117, comma 2, lett. s) sia oggetto di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

In secondo luogo, non si può non sottolineare il rischio di un quadro nazionale estremamente variegato⁵⁷ in ragione dei confini regionali, in una materia iper-specialistica, quale quella ambientale, che reclama per vocazione una certa sistematicità: in questo senso, il problema riguarderà la titolarità del decisore politico regionale e l'ampiezza della competenza a lui accordata. Da qui, il tema ineludibile di come svolgere il profilo della sussidiarietà in una materia che in gran parte dei casi «non si esaurisce all'interno dei confini amministrativi di una Regione (es. un fiume o una foresta che si estende per più regioni) e deve essere pertanto considerata - ai fini di una tutela omogenea che prescindano da eventuali confini - nella sua complessiva dimensione naturalistica»⁵⁸.

In terzo luogo, la l. n. 86/2024 sulla autonomia differenziata puntualizza, all'art. 6, che «le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitana e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

La sostanziale riproduzione in chiave regionalista dell'art. 118 Cost. potrebbe importare - di nuovo - il possibile verificarsi del problema della verticalizzazione delle attribuzioni e della sterilizzazione della mobilità amministrativa in nome dell'«esercizio unitario» di tutela del bene ambientale, proprio come già avvenuto per il livello statale. In altri termini, se, a seguito della sentenza n. [2/2024](#), le funzioni amministrative sono state cristallizzate a livello regionale a

italiana in equilibrio, Genova, 2020, 405-416; R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?* Relazione al Convegno «Quale rilancio per le autonomie territoriali?» Brescia, 24 maggio 2019; P. MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, in [federalismi.it](#), 19/2022; S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali*, 1/2023, 199-215; S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian papers on federalism*, 1/2020.

⁵⁶Sul punto F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in [federalismi.it](#), 9/2024; G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in [federalismi.it](#), 1/2023; G. COMAZZETTO, *La determinazione dei LEP e le prospettive della differenziazione regionale alcuni spunti ricostruttivi*, in *Amministrazione in cammino*, Forum, 09.5.2024.

⁵⁷In particolare, R. ARCANO, A. CAPACCI, G. GALLI, *Autonomia differenziata, il rischio dello Stato arlecchino*, in *Osservatorio conti pubblici italiani*, 19 giugno 2024.

⁵⁸M. CALABRÒ, A. G. PIETROSANTI, *Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata*, in *Nuove Autonomie*, 1/2024, 188.



tutela di esigenze unitarie, anche successivamente all'attuazione della autonomia differenziata, queste funzioni potrebbero rimanere ancorate al livello regionale.

Si ritornerebbe così a confermare quel «deciso dietrofront del legislatore all'interno della cittadella - peraltro dai contorni piuttosto opachi - delle "esigenze di carattere unitario", con tutte le conseguenze che possono derivarne negli equilibri in materia fra Stato e Regioni»⁵⁹.

⁵⁹ M. FIORILLO in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura, Manuale di legislazione dei beni culturali*, IV ed., 2022, Milano, 185.