Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa
Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 98 del 4 novembre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

Il T.a.r. per la Lombardia, sez. staccata di Brescia, solleva due diverse q.l.c. La prima in relazione all'art. 16, comma 1, lettera b) della l.r. della Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) Cost., nella parte in cui attribuisce alle province le funzioni amministrative in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, atteso che la medesima l.r. n. 26 del 2023 non disciplina – nemmeno con indicazioni di massima - i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo da parte della Regione sulle Province nell'esercizio delle funzioni relative ai rifiuti e alle discariche e, soprattutto, non prevede alcunché in merito ai poteri sostitutivi regionali, richiesti dall'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, convertito in l. n. 136 del 2023. La seconda questione, invece, ha ad oggetto l'art. 2, comma 7, *quinquies* della l.r. della Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (come novellato dalla l.r. 12 dicembre 2017, n. 36), per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che la provincia sul cui territorio si prevede di realizzare l'intervento è autorità competente all'espletamento delle procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA con riferimento ai progetti localizzati nel territorio. Ciò in quanto secondo il T.a.r. di Brescia il legislatore regionale lombardo, nell'attribuire alle province le funzioni di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) di cui all'art. 2, comma 7 *quinquies*, l.r. 5 del 2010, ha introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 27 *bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che disciplina il provvedimento autorizzatorio unico regionale con riferimento ai progetti sottoposti a VIA di competenza regionale.

T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sezione I, ordinanza 9 ottobre 2025, n. 887 – Pres. Gabbricci, Est. Siccardi

Ambiente – Rifiuti – Legge della Regione Lombardia – Deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

Sono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti:

a) il contrasto dell'art. 16, comma 1, lettera b) della l.r. 26/2003, ratione temporis *vigente, con l'art. 117, comma 2, lettera "s" Cost., atteso il mancato rispetto dei parametri indicati nell'art. 22 d.l. 104/2023, nella parte in cui attribuisce alle Province le funzioni amministrative, in materia di Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, senza disciplinare "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";*
*b) il contrasto dell'art. 2, comma 7-*quinquies, *della l.r. 5/2010 con l'art. 117, comma 2, lettera "s", della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle Province le funzioni amministrative, in materia di rilascio del PAUR, che il legislatore statale ha, con l'articolo 27 bis D.lgs. 152/2006, attribuito esclusivamente alle Regioni.* (1)

(1) I.– Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per la Lombardia, sez. staccata di Brescia ha sottoposto alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale di cui in massima. Analoghe questioni sono state sollevate con la coeva ordinanza 9 ottobre 2025, n. 886.

II.– L'incidente di costituzionalità è stato sollevato nell'ambito di un giudizio proposto da un comune della provincia di Brescia avverso l'atto dirigenziale con cui il Settore sostenibilità ambientale e protezione civile della medesima provincia ha adottato, *ex* art. 27-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (t.u. dell'ambiente), la determinazione motivata di conclusione con esito favorevole della conferenza dei servizi decisoria, costituente provvedimento autorizzatorio unico (PAU) per il progetto di un impianto integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi per una volumetria complessiva pari a 905.000 mc, sito nel territorio del Comune ricorrente, comprendente attività di deposito preliminare (D15) dei rifiuti non pericolosi in ingresso, del percolato e delle acque meteoriche di prima pioggia e di recupero energetico da fonti non rinnovabili (R1). Con il ricorso introduttivo e con successivi motivi aggiunti l'ente locale sostiene che l'art. 16, comma 1, lettera b) della legge regionale della Lombardia 12 dicembre 2006, n. 26 (come modificato dall'art. 17, comma 1, lettera a) della l.r. 21 maggio 2020, n. 11), secondo cui *"Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 197 del d.lgs. 152/2006 spetta alle province: …..b) l'approvazione ai sensi degli articoli 208 e 209 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) dei progetti di impianti non rientranti nella competenza regionale*", contrasterebbe con il riparto di competenze fissato di cui all'art. 117, comma 2, lettera s) Cost., posto che l'art. 208 d.lgs. 152 del 2006 assegna la funzione di rilascio della "autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti" alla regione e che quanto previsto dall'art. 22 del d.l. 10 agosto 2023, n. 104 non costituirebbe norma statale idonea ad autorizzare la delega di funzioni in materia ambientale dalle regioni alle province. Con secondo motivo, il comune contesta la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 7-*quinquies*, della l.r. 5 del 2010, in combinato disposto con l'art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della medesima legge nella parte in cui individua nella provincia l'autorità competente al rilascio del PAUR.

III.- L'*iter* argomentativo del giudice rimettente si è così articolato:

a) quanto al profilo della non manifesta infondatezza delle questioni, il collegio ritiene precisa che la riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta con legge

costituzionale n. 3 del 2001, ha fortemente inciso sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e sull'allocazione delle competenze amministrative;

b) per quanto di rilievo nel giudizio, l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali";

c) l'art. 118 Cost. ha superato la previgente regola del "parallelismo delle funzioni" (in base al quale il titolare del potere legislativo in una determinata materia era altresì titolato garantirne l'esecuzione in via amministrativa) in favore dell'allocazione delle funzioni amministrative "ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (comma I), con la precisazione che "I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze" (comma II);

d) la giurisprudenza costituzionale, pronunciatasi su leggi regionali che hanno allocato a livelli inferiori di governo funzioni alle stesse attribuite dalla normativa statale nella materia della "tutela dell'ambiente" – rientrante nella legislazione esclusiva statale *ex* art. 117, comma 2, lettera s), Cost., ha chiarito che "tale potestà esclusiva comporta che il solo legislatore nazionale sia competente a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione 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" e che ciò "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, con nota di GIAMPIETRO, in *Foro it*. 1988, I, 1057, con nota di PONZANELLI), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse 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 (sentenze 6 aprile 2023, n. 60, in *Foro it*., 2023, I, 1328; cfr., da ultimo la sentenza 4 gennaio 2024, n. 2, oggetto della News UM n. 18 del 13 febbraio 2024, nonché le precedenti 24 luglio 2023, n. 160, oggetto della News UM n. 118 del 3 ottobre 2023 e 7 ottobre 2021, n. 189, oggetto della News UM n. 80 del 22 ottobre 2021 nonché in *Foro it*., 2021, I, 3775 nonché in *Riv. giur. ambiente* 2021, 891 con nota di BIFULCO);

e) la concreta collocazione delle funzioni, pertanto, non può che trovare base nella legge, con la conseguenza, che "sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime" (Corte cost. 27 gennaio 2004, n. 43, in *Foro it.* 2004, I, 1338), anche perché il conferimento di una funzione amministrativa al livello di governo ritenuto più adeguato, è frutto di una specifica valutazione da parte dell'Ente titolare della competenza legislativa in

ordine alle "concrete situazioni relative ai diversi settori, alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale» (Corte cost., 6 dicembre 2004, n. 379, in *Foro it*. 2005, I, 293);

f) ciò premesso il T.a.r. di Brescia osserva che, secondo il vigente art. 16, comma 1, lettera b) della l.r. della Lombardia n. 26 del 2003: "Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 197 del d.lgs. 152/2006 spetta alle province:… b) l'approvazione ai sensi degli articoli 208 e 209 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) dei progetti di impianti non rientranti nella competenza regionale";
g) a livello nazionale, invece, l'art. 208 d.lgs. 152 del 2006 assegna la funzione di rilascio della "autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti" alla Regione;
h) in data 11 agosto 2023 è entrato in vigore il d.l. 104 del 2023 ("Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici"), convertito in l. 136 del 2023, il quale all'art. 22 prevede che "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…";
i) tale norma, sopravvenuta nel corso del procedimento in esame, che consente astrattamente di delegare detta funzione alle province, secondo il tribunale si presta al dubbio di legittimità costituzionale adombrato dal comune ricorrente in relazione al contrasto tra l'art. 16, comma 1, lettera b) della l.r. 26 del 2003 e l'art. 117, comma 2, lettera "s" Cost., in quanto la previsione normativa regionale, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, sfugge all'autorizzazione alla delega delle funzioni di cui all'art. 208 d.lgs. 152 del 2006;
    i1) in particolare, l'art. 22 del d.l. 104 del 2023, nel prevedere che il trasferimento delle funzioni debba avvenire mediante legge regionale, prescrive che "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";
    i2) tuttavia la l.r. 26 del 2023, *ratione temporis* vigente, non disciplina – nemmeno con indicazioni di massima - i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo da parte della Regione sulle Province nell'esercizio delle funzioni relative ai rifiuti e alle discariche e, soprattutto, non prevede alcunché in merito ai poteri sostitutivi regionali;
j) alla luce delle predette considerazioni il collegio sottopone alla Corte la q.l.c. esposta in massima alla lett. a);
k) il tribunale di Brescia, quindi, è passato ad occuparsi della seconda q.l.c., sollevata dal comune ricorrente. Il collegio in proposito osserva che l'art. 10, comma 1, lettera b), n. 7) della l.r. 36 del 2017 ha inserito il comma 7-*quinquies* all'art. 2 della l.r. 5 del 2010, stabilendo in tal modo che "la provincia sul cui territorio si prevede di realizzare l'intervento è… autorità competente

all'espletamento delle procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA con riferimento ai progetti di cui all'articolo 1, comma 1: a) per i quali è competente all'approvazione o all'autorizzazione; b) individuati nella parte II dell'allegato C; c) localizzati nel territorio di più comuni";

l) tuttavia, a livello nazionale, rileva il collegio bresciano, l'art. 27 *bis* d.lgs. n. 152 del 2006 (introdotto dal d.lgs. n. 104 del 2017, rubricato "provvedimento autorizzatorio unico regionale") prevede che "nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza" per il rilascio del PAUR, così individuando nella regione l'autorità competente;

m) pertanto ritiene non manifestamente infondato, l'ipotizzato contrasto tra l'art. 2, comma 7-*quinquies* della l.r. 5 del 2010 e l'art. 117, comma 2, lettera "s" della Costituzione, in quanto l'art. 27 *bis* d.lgs. 152 del 2006 si limita a stabilire che "Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale" l'istanza di rilascio del "provvedimento autorizzatorio unico regionale" (PAUR) vada proposta all'autorità competente, ovverosia alla regione – senza prevedere alcuna possibilità di delega della funzione da parte di quest'ultima;

n) secondo il T.a.r., infatti, difetta una espressa previsione normativa di rango statale che consenta alle regioni (e alle province autonome), titolari della funzione di rilascio del provvedimento di autorizzazione unica regionale – PAUR, di delegare, a loro volta, tali funzioni ad enti di livello di governo inferiore (più prossimo ai cittadini);

o) ciò posto, il collegio – ritenuto che l'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. e le norme statali passate in rassegna confermano che le province, nella loro qualità di enti esponenziali della relativa comunità, non sono titolari, in materia ambientale, di funzioni amministrative proprie – è dell'avviso che il legislatore regionale lombardo, nell'attribuire alle province le funzioni di rilascio del PAUR di cui all'art. 2, comma 7-*quinquies*, l.r. 5 del 2010, abbia introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con l'art. 27 *bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina il provvedimento autorizzatorio unico regionale con riferimento ai soli progetti sottoposti a VIA di competenza regionale;

p) a supporto della dedotta incompatibilità il collegio richiama anche la decisione della Corte costituzionale n. 189 del 2021 cit. (per la quale vedi meglio *infra* § s) , la quale ha ribadito che nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa dello Stato, una discrasia normativa tra la norma statale (che stabilisce un determinato assetto di attribuzione delle funzioni) e la norma regionale (che finisce per alterarne, entro il proprio ambito territoriale, il riparto) giustifica di per sé l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), che a livello costituzionale ne attribuisce la disciplina al legislatore nazionale;

q) conclude, quindi, il collegio che nella materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" non possono essere ammesse iniziative del legislatore regionale di regolamentazione, nel proprio ambito territoriale, delle funzioni amministrative che modifichino l'assetto delle competenze come delineato dalla legge statale, ponendosi la relativa normativa quale limite inderogabile anche

da parte Regioni (cfr. Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 314, in *Foro it*. 2010, I, 376 e 14 marzo 2008, n. 62, in *Foro it*. 2008, I, 1383.

IV.- Per completezza si segnala:

r) in materia di impianti di smaltimento e recupero, Corte costituzionale sentenza 7 ottobre 2021, n. 189 menzionata in precedenza che, pronunciandosi su una legge regionale del Lazio, ha rilevato come le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost. — che, sulla base di una valutazione orientata dai principî di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla regione — non possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale, comportando un'iniziativa siffatta una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale. In conseguenza di ciò la potestà legislativa esclusiva statale, *ex* art. 117, comma 2, lett. s), Cost. risponde a ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario, che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse 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. Sulla base del suddetto principio la Corte rileva di essere pervenuta più volte alla dichiarazione di incostituzionalità della normativa regionale non rispettosa del medesimo con alcune decisioni richiamate nella presente News;

s) sulla competenza dello Stato in materia di smaltimento dei rifiuti si veda, in particolare, Cons. Stato, sez. II, 6 dicembre 2023, n. 10550, in *Foro It. Rep*. 2024, *Sanità pubblica e sanitari*, n.° 591, secondo cui la disciplina dei rifiuti rientra nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, lett. s), cost., a prescindere dalle possibili interferenze con altri interessi e competenze; deve intendersi pertanto riservato allo stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali; per i rifiuti, dunque, necessita una normazione generale, valevole sull'intero territorio nazionale, non potendo l'ordinamento tollerare che le caratteristiche intrinseche di un rifiuto, ai fini del suo trattamento, possano essere diversificate a seconda della diversa convenienza, opportunità o percezione avvertita dai singoli enti territoriali;

s1) nell'occasione il Consiglio di Stato ha osservato che il d.lgs. n. 152 del 2006 ha previsto un potere di direttiva dello Stato nei confronti delle Regioni, laddove ha stabilito (art. 195) che sia lo stesso a determinare i "...criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali di cui all'articolo 199 con particolare riferimento alla determinazione, d'intesa con la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, delle linee guida per la individuazione degli Ambiti territoriali ottimali, da costituirsi ai sensi dell'articolo 200, e per il coordinamento dei piani stessi". Si tratta di un'attribuzione che non va confusa con l'esercizio dell'attività programmatoria, ma che si pone a monte della stessa, al chiaro scopo di

garantire che le pianificazioni si integrino e si omogeneizzino anche tra di loro, in modo che la gestione dei rifiuti sia oggetto di una strategia coesa e coordinata, in linea con gli atti strategici e regolamentari dell'Unione europea;

s2) osserva ancora il giudice di appello come l'ordinamento configuri un meccanismo pianificatorio "a cascata", del tutto assimilabile a quello vigente in materia urbanistica (laddove, tuttavia, si intersecano anche molteplici previsioni settoriali specifiche), ove la disciplina di dettaglio è demandata all'amministrazione più vicina ai bisogni della collettività, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale che tipicamente ispira la ripartizione multilivello di tale tipologia di competenze. Laddove in passato era configurabile un solo livello di programmazione, "guidata" dalle direttive statali, ora si configura la collocazione della stessa in una cornice, egualmente programmatoria, elaborata a livello centrale. La regia resta unitaria e sovraordinata, in modo da garantire la visione d'insieme delle criticità, individuandone soluzioni non necessariamente circoscritte al territorio;

s3) l'art. 198-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 conferma la ribadita necessità di un coordinamento statale nella individuazione delle scelte necessarie a chiudere in maniera efficiente il relativo ciclo;

s4) nell'uno (regolamento a carattere normativo ex art. 195 d.lgs. 152 del 2006), come nell'altro caso (programma nazionale per la gestione dei rifiuti, approvato con decreto del MATTM *ex* art. 198 *bis* cit.) è lo Stato a dover indicare le regole, cui le Regioni daranno attuazione, in primo luogo attraverso il proprio strumento principe costituito dal PRGR (piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del d.lgs. 152 del 2006). Alla indicazione di "principi", si aggiunge (non si sostituisce) un vero e proprio "Programma" - dizione più ampia e per questo più ambiziosa di quella di "Piano" in quanto implica una direttrice di sviluppo delle politiche ambientali in materia di rifiuti - che tiene conto delle problematiche per l'ambiente, localizzando le maggiori e individuando i siti più idonei per impiantistica di interesse sovraregionale, ma nel contempo mettendo a regime le potenzialità economiche della intrinseca natura di risorsa di un rifiuto recuperato a diverso utilizzo;

s5) d'altro canto, osserva ancora il giudice di appello, il necessario bilanciamento tra contrapposti interessi egualmente tutelati dalla Costituzione (la tutela dell'ambiente, da un lato, in tutte le sue implicazioni, da un lato e le ragioni dell'imprenditoria privata, dall'altro) non può essere rimesso alla singola Regione in assenza di scelte dello Stato, che, ove richiedono elaborazioni concettuali, dovranno assumere veste necessariamente normativa; ove siano correlate a situazioni concrete di deficit, necessitano comunque di un'angolazione prospettica equidistante e complessiva, come tale capace di valutare necessità e priorità nonché di imporre conseguentemente il sacrificio dell'una a discapito di altra.