



PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" – CUP: H11B21007650006
S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di
pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: VIA - PAUR – RIFIUTI

TAR Brescia, sez. I, 09 ottobre 2025, nn. 886 e 887: PAUR e autorizzazione alla realizzazione di impianti di gestione di rifiuti (art. 208 Dlgs 152/2006): è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di norme regionali che prevedono il trasferimento delle relative funzioni, assegnate dal Legislatore statale alla Regione, in capo alle Province

Di grande interesse la questione di legittimità sollevata dal TAR Brescia nell'ambito di due ricorsi, diretti all'annullamento dei provvedimenti provinciali di PAUR e di autorizzazione alla realizzazione di una discarica di rifiuti non pericolosi in Lombardia, promossi dai Comuni interessati dalla localizzazione dell'impianto.

Quanto al PAUR, il TAR Brescia (ordinanza n. 886/2025), a differenza di quanto a suo tempo deciso dal TAR Puglia in una controversia dai contorni simili (TAR Puglia n. 1741/2022, che non risulta appellata), valorizza la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" (art. 117, comma 2, lettera s) per ribadire 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 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, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale (sentenze n. 60 del 2023 e n. 189 del 2021)" (cfr., da ultimo sentenza n. 2/2024, nonché precedenti n. 160/2023 e 189/2021)."

Se, quindi, la legge regionale lombarda prevede espressamente che *"le autorità competenti di cui al presente articolo"* (art. 2, comma 7 quinquies della LR 5/2010, riferito alle autorità competenti per la VIA) *"sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'art. 27-bis, comma 7 del Dlgs 152/2006 e agli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990"*, altrettanto non fa l'art. 27-bis del Dlgs 152/2006 che si limita a disporre 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*: nel ragionamento del TAR Brescia, cioè, *"difetta una espressa previsione normativa di rango statale in merito alla delegabilità di dette funzioni da parte delle Regione ad enti di livello più prossimo ai cittadini."*

Il TAR Brescia dubita, poi, che l'art. 7-bis, comma 2, del Dlgs 152/2006, riferito alla sola *"materia di VIA"*, possa legittimare la norma regionale lombarda, poiché il richiamo che l'ultimo periodo fa all'art. 27-bis *"deve intendersi riferito alla "potestà normativa" di Regioni e Province autonome e non già al conferimento delle funzioni amministrative in materia di VIA"* e, soprattutto, poiché *"il rilievo che il PAUR sia un procedimento finalizzato a semplificare e velocizzare la VIA di competenza regionale non consente di affermare che la delegabilità di quest'ultima – espressamente consentita dal legislatore statale – implichi, per implicito, la delegabilità del PAUR stesso, giacché "Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti...il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto. Evidente, allora, la riconducibilità della disposizione alla competenza esclusiva in*



materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.” (Corte Cost., sentenza n. 198/2018), costituendo un quid pluris rispetto alla VIA.”

Da qui, pertanto, il dubbio del TAR sulla violazione, da parte delle norme regionali lombarde, della riserva di competenza legislativa esclusiva dello Stato ed il rinvio alla Corte Costituzionale.

Sostanzialmente sovrapponibile, nei contenuti, l'ordinanza del medesimo TAR Brescia n. 887/2025, relativa alla medesima vicenda, nell'ambito della quale, però, oltre alla questione di costituzionalità delle norme regionali sul PAUR, viene sollevata – e ritenuta rilevante e non manifestamente infondata – la questione di legittimità delle norme regionali lombarde che assegnano alle Province le competenze autorizzative per gli impianti di gestione di rifiuti.

Sul punto, si ricorda che la Corte Costituzionale ha avuto già modo di pronunciarsi, anche se non direttamente, con la sentenza n. 160 del 2023, che ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale delle norme lombarde che assegnano ai Comuni la competenza ad autorizzare i progetti di bonifica di siti contaminati, in violazione dell'assetto di competenze definite dal Legislatore statale: subito a valle della sentenza, il Legislatore statale è intervenuto con un “provvedimento tampone” - il DL 104/2023, poi convertito nella legge 136/2023 - disponendo 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 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 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, 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”* (art. 22).

Il DL 104/2023, quindi, ha espressamente consentito, per il futuro, al Legislatore regionale di conferire le funzioni amministrative di autorizzazione dei progetti di bonifica ed anche di autorizzazione alla realizzazione di impianti di gestione di rifiuti (art. 208), purchè il conferimento sia accompagnato dalla disciplina dei poteri di indirizzo, coordinamento,



controllo, supporto tecnico-amministrativo e poteri sostitutivi; il medesimo DL 104/2023 ha, in ogni caso, fatte salve le norme regionali già vigenti che avevano precedentemente trasferito le competenze indicate.

Il TAR Brescia dubita ora, però, che il DL 104/2023 possa fungere da base legale statale idonea ad autorizzare la delega di funzioni in materia ambientale dalle Regioni alle Province: al di là del dato meramente temporale (il DL 104/2023 non si applica ai procedimenti già in corso alla data della sua entrata in vigore), il TAR mette in dubbio la legittimità costituzionale dello stesso art. 22 del DL 104/2023 perché *“l’autorizzazione governativa contenuta in detto articolo contrasterebbe con principi costituzionali, con conseguente invalidazione della norma regionale: il decreto legge, infatti, privo di una ratio unitaria, avrebbe aggirato la consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, consentendo alle Regioni di trasferire un numero considerevole di funzioni amministrative agli enti locali senza operare alcuna distinzione e con limiti di carattere generale, risultando, quindi, integrato un abuso della decretazione d’urgenza, sub specie violazione dell’art. 15, comma 2, lettera e) della Legge 400/1988 (“ Il Governo non può, mediante decreto-legge: ...e) ripristinare l’efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento”). Lo Stato, in definitiva, si sarebbe spogliato di una competenza legislativa (identificare le funzioni amministrative delegabili, in base al principio di legalità) che la Costituzione gli ha assegnato in via esclusiva anche per ragioni di unitarietà dell’ordinamento e della specifica tutela del bene ambientale, senza effettuare un distinguo tra le diverse attività connesse alla tutela ambientale e inserite negli articoli citati dall’art. 22 D.L. 104/2023. Si tratterebbe, quindi, di una delega in bianco alle Regioni, che violerebbe anche il principio di sussidiarietà nella delicata materia ambientale, non essendo a monte state ponderate le funzioni che necessitano di un coordinamento unitario a livello amministrativo regionale”*.

In ogni caso, se anche l’art. 22 del DL 104/2023 fosse ritenuto conforme alla Costituzione, il TAR Brescia ritiene che le norme lombarde sarebbero ugualmente incostituzionali, perché non contenute all’interno di una legge che, insieme al mero conferimento, disciplina anche i poteri di indirizzo, coordinamento, controllo, supporto ed i poteri sostitutivi.



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

Da ciò il rinvio alla Corte Costituzionale anche con riferimento alle norme che assegnano alle Province le competenze autorizzative ex art. 208 del DLgs 152/2006.

[Consulta l'ordinanza](#)

[Consulta l'ordinanza](#)