Il PAUR segue la VIA:
legittima la delega alle Province anche prima della riforma del 2026

Corte costituzionale 13 novembre 2026, n. 205 - Amoroso, pres.; San Giorgio, est. - Comuni di Brescia, Rezzato, Borgosatollo, Castenedolo e Mazzano, di La Castella srl.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) - Autorità competenti - Previsione che le province sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi regolata dall'art. 27-bis, c. 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dagli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, la cui determinazione motivata di conclusione con esito favorevole costituisce provvedimento autorizzatorio unico regionale - Funzioni delle province - Prevista approvazione, ai sensi degli artt. 208 e 209 del d.lgs. n. 152 del 2006, dei progetti di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, non rientranti nella competenza regionale.

(Omissis)

FATTO

1.– Con ordinanza del 9 ottobre 2025, iscritta al n. 219 reg. ord. del 2025, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), «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».
Il TAR rimettente riferisce di dover decidere il ricorso, proposto dal Comune di Brescia, per l'annullamento della determinazione dirigenziale 10 aprile 2024, n. 1296/2024 della Provincia di Brescia-Settore sostenibilità ambientale e protezione civile, con la quale è stata emessa, ai sensi dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), la determinazione motivata di conclusione, con esito favorevole, della conferenza dei servizi decisoria, costituente provvedimento autorizzatorio unico (PAU), per il progetto di un impianto energetico integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi, avente un'estensione totale di 905.000 metri cubi, da situarsi presso il Comune di Rezzato, località Cascina Castella. L'ordinanza di rimessione, inoltre, dà conto del fatto che, con motivi aggiunti successivamente presentati, il Comune di Brescia ha impugnato anche il provvedimento del 6 maggio 2025, con il quale la Provincia di Brescia ha concesso la proroga di un anno del termine di inizio lavori «per l'approntamento della discarica».
Valutata preliminarmente la sussistenza di «un interesse concreto, diretto ed attuale in capo al Comune di Brescia, il cui territorio confina con quello del Comune di Rezzato, sul quale insiste il progetto de La Castella S.r.l., ritenuto fonte di pregiudizio», il TAR rimettente riporta i nove motivi di impugnazione di cui al ricorso introduttivo del giudizio principale, tra i quali il primo, «potenzialmente assorbente», deduce «un vizio di incompetenza dell'Autorità emanante i provvedimenti impugnati». In proposito, il Comune ricorrente ha prospettato una questione di legittimità costituzionale del combinato disposto tra l'art. 2, commi 3 e 7-*quinquies*, e l'art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, «nella parte in cui individua nella Provincia l'autorità competente al rilascio del PAUR». A giudizio del TAR la questione sarebbe rilevante e non manifestamente infondata, nei limiti di seguito illustrati.
Quanto alla rilevanza, la censura sulla incompetenza rivestirebbe «carattere pregiudiziale» in ragione della «tipologia del vizio censurato». Il suo accoglimento, escludendo la competenza della Provincia di Brescia quanto all'emissione degli atti impugnati, «comporterebbe necessariamente quello del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti […] con assorbimento di ogni altra censura formulata» (viene citata la pronuncia del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 27 aprile 2015, n. 5).
In ordine alla non manifesta infondatezza, il TAR osserva che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, risulterebbe ormai superata, quanto all'allocazione delle funzioni amministrative, la previgente regola del «parallelismo delle funzioni». A norma del novellato art. 118 Cost., infatti, esse sono attribuite ai comuni, ferma restando la competenza del legislatore nazionale di conferirle a enti diversi «tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo» (è citata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 2 del 2024).
Il comma 7-*quinquies* dell'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 – aggiunto dall'art. 10, comma 1, lettera *b)*, numero 7), della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione) – ha stabilito che, quanto alle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA, «[l]e autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni procedenti nell'ambito

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

della conferenza di servizi di cui all'articolo 27-*bis*, comma 7, del D.Lgs. 152/2006 e agli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990». Questa previsione si ricollegherebbe a quanto stabilito dal comma 3 del medesimo art. 2, secondo cui «[l]a provincia sul cui territorio si prevede di realizzare l'intervento è, secondo la decorrenza stabilita dall'articolo 14, comma 8, 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». Invece, a livello nazionale, il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) spetterebbe alla regione competente a norma dell'art. 27-*bis* cod. ambiente, senza alcuna previsione di conferibilità a enti di livello più prossimo ai cittadini.
Né, a giudizio del rimettente, tale previsione sarebbe ricavabile per implicito da quanto prevede l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente (nella formulazione vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione). La richiamata disposizione, pur espressamente consentendo il conferimento delle funzioni amministrative in materia di VIA, non potrebbe infatti essere intesa, in senso estensivo e implicito, come riferita anche alle funzioni in materia di PAUR. Pertanto, secondo il giudice rimettente, il legislatore lombardo, avendo attribuito alle province le funzioni di rilascio del PAUR con l'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, avrebbe introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali tale da porsi in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto non in linea con le previsioni dell'art. 27-*bis* cod. ambiente. Trattandosi di materia rimessa in via esclusiva al legislatore statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., non potrebbero ammettersi iniziative della regione volte a modificare, quanto alle funzioni amministrative, l'assetto delle competenze previsto dalla legge dello Stato (è richiamata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 189 del 2021). In tal senso deporrebbe anche «una lettura combinata con l'art. 118 Cost.» che, attraverso la valorizzazione dei canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, «ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative».
2.– È intervenuta in giudizio la Regione Lombardia, concludendo per la non fondatezza della questione.
A giudizio della Regione, l'ordinanza di rimessione sarebbe incorsa in un erroneo presupposto di partenza, riguardante la ritenuta non applicabilità, nella fattispecie da decidere, dell'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente. Quest'ultima norma, nel lasciare alle regioni la possibilità di disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di VIA, dovrebbe essere intesa nel senso che tale possibilità sia estesa anche con riguardo all'emissione del PAUR, di cui all'art. 27-*bis* cod. ambiente.
Viene ricordato che quest'ultimo è stato introdotto nell'ambito della riforma del codice dell'ambiente attuata con l'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114). La riforma sarebbe stata volta alla semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione ambientale, nell'ambito delle quali l'introduzione del PAUR andrebbe coerentemente inquadrata. Una lettura sistematica del codice dell'ambiente, pertanto, renderebbe chiaro che il riferimento all'«autorità competente», operato dall'art. 27-*bis*, comma 1, «non va automaticamente a riferirsi alla Regione, ma all'autorità individuata quale competente ai sensi dell'articolo 7bis del medesimo decreto legislativo 152/2006».
3.– Si è costituita in giudizio La Castella srl, proponente del progetto per cui è causa nel giudizio principale (progetto che viene descritto come afferente alla realizzazione di una «discarica», volta allo «smaltimento di due famiglie di rifiuti non pericolosi», con «annesso impianto di recupero energetico del biogas») nonché controinteressata in tale giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero, nel merito, non fondata.
Sotto il primo profilo la parte privata deduce la «erroneità del presupposto interpretativo, per erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento, per mancanza del tentativo di interpretazione adeguatrice». Non sarebbe corretta l'interpretazione, fornita dal rimettente, degli artt. 7-*bis* e 27-*bis* cod. ambiente, disposizioni dalle quali sarebbe desumibile «con chiarezza la volontà del legislatore statale di autorizzare le regioni alla delega in materia di PAUR». Esse, infatti, avrebbero inteso applicare al PAUR la stessa disciplina dettata per la VIA regionale e ciò, in particolare, alla luce del fatto che l'art. 7-*bis* opera un rinvio all'art. 27-*bis*. L'ordinanza di rimessione sarebbe inoltre carente laddove essa «non ha considerato affatto la vigenza dell'art. 22 del d.l. n. 104/2023, che ha disposto la "sanatoria" delle leggi regionali preesistenti, che avevano delegato le funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti alle province». «[P]arziale e inadeguato» sarebbe, altresì, l'uso dei precedenti giurisprudenziali da parte del TAR rimettente.
Nel merito, la parte privata sostiene che nella legislazione vigente sarebbe rinvenibile «una specifica autorizzazione da parte del legislatore statale alle regioni a delegare le funzioni amministrative in materia di PAUR agli enti locali». Ciò, sulla premessa per cui «la Via e il PUA costituiscono parti di un medesimo disegno normativo». Del resto, un eventuale accoglimento della questione sollevata dal TAR Lombardia comporterebbe, a giudizio della parte privata, «un impatto economico-finanziario notevole», sia «sulle istituzioni pubbliche» (in quanto «esposte […] a disequilibri di bilancio»), sia «sugli investimenti privati».
4.– Si è costituito in giudizio il Comune di Brescia, ricorrente nel giudizio *a quo*, concludendo per la fondatezza della questione.
Nelle premesse dell'atto, il Comune descrive il «contesto di estrema vulnerabilità ambientale» dell'area interessata, situata

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

«a ridosso del confine con il territorio del Comune di Brescia» e «già fortemente penalizzat[a] dalla presenza di sorgenti di contaminazione, altre discariche ed impianti industriali».
Nel merito, il Comune sottolinea il contrasto della norma regionale censurata «con il modello di distribuzione delle competenze decisionali stabilite dal legislatore nazionale, che ha invece riservato, con l'art. 27-*bis* del D.Lgs. n. 152 del 2006, dette competenze esclusivamente alle regioni, senza previsione di delegabilità ulteriore». Il campo di applicazione della menzionata disposizione, del resto, sarebbe limitato al solo procedimento di VIA, come si legge nell'*incipit* del comma 1. Ai fini di tale procedimento, la legge nazionale avrebbe riservato «alle sole Regioni il rilascio del PAUR di cui all'art. 27-*bis*». Al contempo, secondo il Comune, l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, nel prevedere il conferimento di funzioni in materia di VIA agli enti territoriali sub-regionali, non potrebbe estendersi al PAUR, data la «natura qualitativamente diversa» di tale provvedimento rispetto a quello di verifica ambientale.
5.– Con atti di analogo contenuto, si sono costituiti i Comuni di Rezzato, di Borgosatollo, di Castenedolo e di Mazzano, intervenuti *ad adiuvandum* nel giudizio *a quo*, concludendo anch'essi per la fondatezza della questione di legittimità costituzionale.
Tutti i Comuni si richiamano alla giurisprudenza di questa Corte sul conferimento delle funzioni amministrative, secondo cui, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato («tra le quali rientra la tutela dell'ambiente e quindi la gestione dei rifiuti»), le competenze attribuite alle regioni dalla legge nazionale possono essere delegate «soltanto in via eccezionale, laddove vi sia stata una espressa autorizzazione in tal senso dello Stato». Tale espressa previsione mancherebbe quanto alla delega delle funzioni concernenti l'adozione del PAUR, che l'art. 27-*bis* cod. ambiente avrebbe rimesso unicamente alle regioni «senza prevederne una delegabilità ulteriore».
In particolare, nella sua memoria, il Comune di Rezzato osserva che l'art. 118 Cost., «nel trittico dei suoi principi», sarebbe espressione di «una visione esigente del principio di legalità *ex* art. 97 Cost., che mal tollera, nell'ordinamento di tipo regionale della nostra Costituzione modellato nel 2001, una delega "implicita" di funzioni a livelli di governo dei quali non sia stata saggiata l'adeguatezza, in relazione tanto alla sussidiarietà verticale quanto alla differenziazione delle funzioni».
6.– Nell'imminenza della pubblica udienza, tutte le parti intervenute o costituite hanno depositato memorie illustrative, insistendo nelle conclusioni rappresentate.
In particolare, la Regione Lombardia ha dato conto della sopravvenienza normativa di cui all'art. 2, comma 21-*quinquies*, lettera *a)*, numero 1), del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione», come introdotto dalla legge di conversione 20 aprile 2026, n. 50. Si tratta della novella che ha modificato il testo dell'art. 7-*bis*, comma 8, primo periodo, cod. ambiente, nel senso che la facoltà per le regioni e le province autonome di disciplinare, con proprie leggi o regolamenti, l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali di livello inferiore, vengono adesso riferiti espressamente anche al PAUR. A giudizio della Regione, il legislatore avrebbe così inteso eliminare ogni dubbio circa l'ampiezza delle funzioni che possono formare oggetto di conferimento da parte delle regioni.
Anche la parte privata La Castella srl ha insistito per la declaratoria di inammissibilità o di non fondatezza della questione. Quanto all'inammissibilità, essa sottolinea il rinvio operato dall'art. 7-*bis* cod. ambiente all'art. 27-*bis* del medesimo codice, dal quale dovrebbe ricavarsi che «il PAUR deve essere rilasciato contestualmente alla VIA all'esito di un'unica conferenza di servizi»: pertanto, in una «prospettiva sistematica e teleologica», quel rinvio – come confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa – non potrebbe che intendersi «nel senso di attribuire alle Regioni il potere di organizzare le funzioni regionali in tema di PAUR alla stregua di quelle in tema di VIA». Viene poi richiamato l'art. 22 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, e si evidenzia che, con tale disposizione, «il legislatore statale ha fatto salve le deleghe di funzioni contenute nelle leggi regionali previgenti con riferimento al potere autorizzativo dei nuovi impianti di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 208 del Codice – autorizzazione, questa, ricompresa nel PAUR». Anche questa disposizione, avente «portata dirimente» ai fini della risoluzione della questione sollevata, avrebbe dovuto essere considerata dal giudice rimettente. Quanto al merito della questione, la parte privata ribadisce che la conferibilità delle funzioni in materia di VIA, di cui all'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, pure nella formulazione vigente *ratione temporis*, era da intendersi nel senso di ricomprendere anche le funzioni amministrative in materia di PAUR. La recente modifica normativa del 2026, che ha interessato proprio l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, stabilisce adesso esplicitamente la conferibilità delle funzioni amministrative in materia di PAUR: in tal modo, il legislatore avrebbe inteso «manifestare *expressis verbis* il contenuto di una norma già esistente e vigente».
Il Comune di Rezzato ha svolto ulteriori difese, insistendo per l'accoglimento, così come i Comuni di Borgosatollo, di Castenedolo e di Mazzano.
In particolare, il Comune di Rezzato osserva che il testo dell'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, nella formulazione vigente prima della novella del 2026, «menzionava […] in modo esclusivo e tassativo la facoltà per le Regioni di conferire agli enti locali le funzioni ad esse attribuite "in materia di VIA", senza recare alcun riferimento al Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale»: l'eventuale conferimento delle funzioni, pertanto, sarebbe stato «tassativamente» limitato a

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

quelle inerenti alla VIA propriamente intesa.
Anche il Comune di Brescia ha svolto ulteriori difese, in particolare replicando alle eccezioni di inammissibilità formulate dalla parte privata e insistendo, nel merito, nelle proprie conclusioni.
7.– Con altra ordinanza, iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, emessa nella stessa data di quella già illustrata, la medesima sezione staccata di Brescia del TAR Lombardia, sezione prima, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), nonché dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010.
La fattispecie sottoposta al giudizio del TAR rimettente, con ricorso proposto questa volta dal Comune di Rezzato, riguarda la stessa determinazione di cui al provvedimento n. 1296/2024 della Provincia di Brescia-Settore sostenibilità ambientale e protezione civile. Il TAR rimettente riporta gli undici motivi di impugnazione di cui al ricorso introduttivo. Tra questi, il primo ha dedotto, sotto diversi aspetti, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, anche «in eventuale combinato disposto con l'art. 22 del D.L. 10 agosto 2023, n. 104 convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136», sollevando il dubbio che la prevista competenza delle province, quanto all'approvazione dei progetti di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, di cui agli artt. 208 e 209 cod. ambiente, non rientranti nella competenza regionale, contrasti «con il riparto di competenze fissato di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s)* Cost.». Inoltre, con il secondo motivo di ricorso, è stata eccepita, in rapporto al medesimo parametro, la illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, in combinato disposto con l'art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della stessa legge regionale, nella parte in cui le province sono individuate come le autorità competenti al rilascio del PAUR.
Il TAR rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte in materia di allocazione delle funzioni amministrative concernenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Richiama, inoltre, il disposto dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, secondo il quale spetta alle province «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». Al contempo, precisa il TAR, l'art. 208 cod. ambiente assegna alle regioni la funzione di rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti. La previsione della delega regionale, di cui al censurato art. 16, comma 1, lettera *b)*, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, non avrebbe introdotto alcuna disciplina, neppure di massima, concernente i poteri regionali di indirizzo, coordinamento e controllo in ordine all'esercizio delle funzioni relative ai rifiuti e alle discariche né, soprattutto, avrebbe previsto nulla in merito ai poteri sostitutivi regionali. Essa, dunque, sarebbe disallineata rispetto alle condizioni cui l'art. 22, secondo periodo, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, avrebbe subordinato la possibilità del conferimento, con legge regionale, delle funzioni regionali alle province.
Né a diversa conclusione, aggiunge il rimettente, potrebbe condurre la salvezza delle «disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette» (di cui al terzo periodo dell'appena citato art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito), in quanto anch'essa – osserva il TAR – dovrebbe considerarsi «soggetta alle condizioni di cui al secondo periodo». L'opposta interpretazione «si presterebbe a dubbi di costituzionalità» sotto il profilo della «intrinseca [ir]ragionevolezza».
Passando, quindi, all'esame del secondo motivo del ricorso introduttivo, il TAR rimettente richiama il disposto dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 e ne illustra il disallineamento, quanto alla competenza per il rilascio del PAUR, rispetto alle previsioni dell'art. 27-*bis* cod. ambiente. Il conseguente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. viene, quindi, argomentato esattamente nei termini già illustrati dalla precedente ordinanza.
8.– Anche in questo secondo giudizio è intervenuta la Regione Lombardia, sostenendo la non fondatezza delle questioni sollevate.
In particolare, quanto alle censure che interessano l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, la Regione richiama la *ratio* dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, che «è quella di non contrastare le Regioni che hanno allocato le funzioni amministrative presso gli enti di cui all'art. 114 Cost.» e di «evitare il blocco dei procedimenti in corso». Secondo l'«unica interpretazione coerente» della norma, pertanto, la clausola di salvaguardia, di cui all'ultimo periodo del menzionato art. 22, sarebbe tale da esonerare unicamente «le discipline regionali vigenti dal rispetto delle prescrizioni organizzative», imposte dal secondo periodo, «cui invece devono conformarsi le leggi future».
9.– Si è parimenti costituita in giudizio La Castella srl, formulando conclusioni e argomenti difensivi in parte sovrapponibili a quelli già esposti con riguardo alla questione prima riferita. In particolare, analoghe sono le eccezioni di inammissibilità formulate nei confronti della questione avente a oggetto l'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010. Inoltre, viene sollevata un'ulteriore eccezione di inammissibilità concernente l'intera ordinanza di rimessione iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, in quanto volta a proporre «un'unitaria questione di costituzionalità che contiene due domande a contenuto alternativo, anfibologico e contraddittorio».
10.– Si è costituito in giudizio il Comune di Brescia, interveniente *ad adiuvandum* nel giudizio *a quo*, concludendo per

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

la fondatezza delle questioni con argomentazioni adesive a quelle svolte nell'ordinanza di rimessione.
11.– Con atti aventi analogo contenuto, si sono costituiti anche il Comune di Rezzato, ricorrente nel giudizio *a quo*, nonché i Comuni di Borgosatollo, di Castenedolo e di Mazzano, intervenienti *ad adiuvandum* nel medesimo giudizio, chiedendo l'accoglimento delle questioni. In particolare, quanto a quella concernente l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, il Comune di Rezzato esamina la disposizione di cui all'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, e sostiene che l'assetto normativo regionale sarebbe rimasto «totalmente disallineato rispetto ai "binari" tracciati dal legislatore statale per rendere ammissibile la delega di funzioni».
12.– Nell'approssimarsi della pubblica udienza, sono state depositate memorie illustrative da parte della Regione Lombardia, che ha insistito per la dichiarazione di inammissibilità e/o di non fondatezza delle questioni e, analogamente, da parte della società proponente il progetto, che ha ribadito, in particolare, le proprie eccezioni di inammissibilità.
Anche il Comune di Rezzato ha svolto ulteriori difese, insistendo per l'accoglimento delle questioni sul rilievo che il procedimento amministrativo oggetto di contenzioso nel processo *a quo* era iniziato ancor prima dell'entrata in vigore dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, sicché il TAR rimettente, a suo avviso, «in base al principio di legalità», dovrebbe vagliare la conformità del provvedimento impugnato rispetto al paradigma normativo vigente al momento in cui il procedimento ha preso avvio. In ogni caso, sottolinea il Comune, alla data di emanazione dell'atto finale, non risulterebbe avverata la condizione imposta dal menzionato art. 22, secondo periodo: infatti, «sino al dicembre 2024, la L.R n. 26 del 2003 non ha disciplinato nulla di quanto richiesto dalla normativa nazionale», in ordine ai poteri regionali di indirizzo, coordinamento e controllo né, «soprattutto, nulla […] circa i poteri sostitutivi regionali».
Per l'ipotesi in cui si «dovesse ritenere che le previsioni dell'art. 22 del decreto-legge n. 104 del 2023 abbiano portata retroattiva», il Comune di Rezzato chiede inoltre che questa Corte rimetta dinnanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 22, «in relazione all'art. 77 Cost., […] poiché adottato in carenza degli straordinari presupposti di necessità ed urgenza, attraverso un decreto-legge a contenuto multiplo del tutto eterogeneo».
In ulteriore subordine, il Comune di Rezzato chiede che questa Corte decida di «espungere comunque dal citato art. 22 il riferimento all'art. 208 Codice ambiente, dal momento che si tratta di un'inserzione del tutto sprovvista di una motivazione connessa alle *rationes* dell'art. 77 Cost.».
I Comuni di Borgosatollo, di Castenedolo e di Mazzano, con memorie di analogo contenuto, hanno parimenti insistito per l'accoglimento delle questioni.

DIRITTO

13.– Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, con due distinte ordinanze di rimessione (numeri 219 e 220 reg. ord. del 2025), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010. La sola ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025 censura, inoltre, l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003.
Tali disposizioni sono denunciate per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., nella parte in cui attribuiscono alle province le funzioni amministrative in materia di rilascio, rispettivamente, del PAUR e dell'autorizzazione unica (AU) per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.
In particolare, la prima delle due disposizioni stabilisce che: «[l]e autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 27*bis*, comma 7, del d.lgs. 152/2006 e agli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990». Ne consegue che le province, in quanto amministrazioni competenti per le procedure di VIA in sede regionale (art. 2, comma 3, della medesima legge reg. Lombardia n. 5 del 2010), sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi preordinata al rilascio del PAUR.
La seconda disposizione, censurata, come detto, dalla sola ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, dispone che «[f]ermo 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». Viene così attratta alla competenza delle province, tra le altre, la funzione di cui all'art. 208 cod. ambiente e, cioè, per l'appunto, quella di rilasciare l'AU per gli impianti di smaltimento dei rifiuti che, a mente della medesima legge regionale, non rientrano nella competenza della Regione.
Rileva il rimettente che il legislatore nazionale – nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente – ha attribuito alle regioni le funzioni amministrative con riguardo sia al PAUR sia all'AU.
In tal senso dispongono, quanto al primo, l'art. 27-*bis* cod. ambiente e, quanto alla seconda, l'art. 208 dello stesso codice.
Secondo il giudice *a quo* non sarebbe ravvisabile, né per il PAUR, né per l'AU, alcuna «espressa previsione normativa di rango statale in merito alla delegabilità di dette funzioni da parte delle Region[i] ad enti di livello più prossimo ai cittadini».
In particolare, con riguardo al PAUR, le ordinanze di rimessione escludono che una previsione statale di conferibilità sia ricavabile, per implicito, dall'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente: tale disposizione, pur consentendo espressamente il conferimento delle funzioni amministrative in materia di VIA, non potrebbe infatti essere intesa, in senso estensivo e implicito, come riferita anche a quelle in materia di PAUR (ciò, nonostante un orientamento contrario del Consiglio di

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Stato, del quale il rimettente non omette di dare conto). Viene richiamata, a conforto, la giurisprudenza di questa Corte secondo cui il PAUR è un provvedimento di natura unitaria, da intendersi come atto non sostitutivo, bensì comprensivo di tutte le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto (sentenza n. 198 del 2018): di conseguenza il PAUR, secondo il TAR rimettente, presenterebbe «un *quid pluris* rispetto alla VIA».

Quanto, poi, alla norma regionale sull'AU (ossia, all'art. 16, comma 1, lettera *b*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003), l'ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025 aggiunge che la facoltà, per le regioni, di conferire le relative funzioni amministrative agli enti sub-regionali non potrebbe essere neppure desunta da quanto ha disposto l'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, entrato in vigore nelle more del procedimento amministrativo oggetto del giudizio *a quo*. Questa disposizione ha stabilito che: «[l]e 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 esse sono trasferite 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». La clausola di salvezza delle norme regionali preesistenti, di cui all'ultimo periodo della disposizione appena citata, dovrebbe intendersi – a giudizio del TAR rimettente – come pur sempre «soggetta alle condizioni di cui al secondo periodo», ossia all'introduzione di una disciplina dei poteri regionali di indirizzo, coordinamento e controllo, nonché sui poteri sostitutivi da parte delle regioni. Diversamente, quella stessa clausola di salvezza si esporrebbe a dubbi di legittimità costituzionale «sotto il profilo della intrinseca ragionevolezza» (per il trattamento diverso che ne conseguirebbe in ordine alle leggi regionali di delega, differenziate a seconda del momento storico in cui intervengano). Nel caso di specie non vi sarebbero dubbi che la legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, nel testo vigente al momento dell'adozione del PAUR impugnato, fosse priva di qualsiasi disciplina sui menzionati poteri regionali sostitutivi e su quelli di indirizzo, coordinamento e controllo, atteso che una disciplina è stata introdotta, in tal senso, solo *ex post* (mediante il nuovo art. 16-*bis*, aggiunto dall'art. 23, comma 1, lettera *a*, della legge della Regione Lombardia 6 dicembre 2024, n. 20, recante «Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2024»).

Ciò posto, la Regione Lombardia non avrebbe potuto, secondo il rimettente, disporre un'allocazione delle predette funzioni a un livello di governo diverso da quello regionale e ciò, in particolare, avuto riguardo alla recente giurisprudenza di questa Corte secondo cui il titolo di competenza esclusiva dello Stato ingloba anche la legittimazione a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative (sono citate le sentenze n. 2 del 2024, n. 160 del 2023 e n. 189 del 2021).

14.– Preliminarmente, i due giudizi di legittimità costituzionale devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia. Entrambe le ordinanze del TAR rimettente, infatti, censurano la disposizione concernente la competenza amministrativa a emettere il PAUR, facendo valere argomenti e parametri costituzionali coincidenti. La sola ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025 denuncia, altresì, l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, riguardante la competenza ad emettere l'AU, ma lo fa pur sempre richiamando il medesimo panorama normativo e giurisprudenziale, nonché sulla scorta di analoghe argomentazioni.

15.– Ancora in via preliminare, occorre rilevare che il TAR rimettente, in entrambi i giudizi principali, è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del PAUR emesso dalla Provincia di Brescia in data 10 aprile 2024, con determinazione dirigenziale n. 1296. Lo scrutinio cui è chiamata l'autorità rimettente, pertanto, deve considerare il quadro normativo vigente a quella data, alla stregua del principio *tempus regit actum*, cui il sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione è sottoposto, secondo quanto ripetutamente affermato da questa Corte (tra le molte, di recente, sentenza n. 127 del 2026).

Ne consegue che nel presente giudizio assume rilievo il testo dell'art. 7-*bis*, comma 8, primo periodo, cod. ambiente nella versione vigente anteriormente alle modifiche introdotte con l'art. 2, comma 21-*quinquies*, lettera *a)*, numero 1), del d.l. n. 19 del 2026, come convertito. Quel testo, all'epoca, consentiva alle regioni il conferimento delle funzioni amministrative solo «in materia di VIA» (e non anche, come successivamente stabilito dal legislatore, anche quelle in materia di PAUR).

Per la stessa ragione, nei giudizi principali il rimettente è chiamato ad applicare l'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 (che ha conferito alle province le funzioni sul PAUR), all'epoca vigente, nonostante si tratti di disposizione ormai abrogata dallo *ius superveniens* di cui all'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 10 luglio 2026, n. 18 (Legge regionale in materia di valutazione di impatto ambientale), che ha dettato una nuova disciplina organica della VIA in sede regionale e delle relative competenze. Ne consegue che le questioni aventi ad oggetto la richiamata disposizione regionale in materia di PAUR mantengono il requisito della rilevanza, ai fini dell'odierno scrutinio di legittimità costituzionale.

16.– Occorre adesso esaminare le eccezioni di inammissibilità che sono state formulate dalla parte privata costituitasi in entrambi giudizi.

16.1.– Quanto alla questione di cui all'ordinanza iscritta al n. 219 reg. ord. del 2025, ne è stata eccepita l'inammissibilità «per erroneità del presupposto interpretativo, per erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento, per mancanza

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

del tentativo di interpretazione adeguatrice». Dagli artt. 7-*bis* e 27-*bis* cod. ambiente, a differenza di quanto ritenuto dal giudice *a quo*, sarebbe ricavabile «la volontà del legislatore statale di autorizzare le regioni alla delega in materia di PAUR», come peraltro ritenuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, quarta sezione, con la sentenza 2 settembre 2021, n. 6195 (pur menzionata dallo stesso giudice *a quo*). L'ordinanza di rimessione, inoltre, sarebbe carente per non aver considerato la clausola di salvezza di cui all'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, e per aver male inteso la giurisprudenza di questa Corte in tema di conferimento delle funzioni amministrative.
Analoga eccezione è proposta dalla stessa parte privata per le questioni sollevate con l'altra ordinanza, iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, con più deciso richiamo, in questo caso, alla disposizione legislativa statale di sanatoria del 2023.
Mentre quanto alla questione relativa all'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 il rimettente (come nel parallelo giudizio) avrebbe completamente omesso di considerare la richiamata previsione statale, con riferimento alla seconda questione (avente a oggetto l'art. 16, comma 1, lettera *b*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, che conferisce alle province le funzioni indicate dall'art. 208 cod. ambiente) l'errore del giudice *a quo* verterebbe «direttamente sull'art. 22 cit.», il cui significato sarebbe stato travisato. Nessuna «condizione», «men che meno quella prevista dal secondo enunciato» dell'art. 22, assisterebbe la previsione del terzo periodo della disposizione, contenente la clausola di salvezza delle leggi regionali previgenti.
16.2.– Le eccezioni devono essere disattese.
Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'incompleta ricostruzione della cornice legislativa e giurisprudenziale di riferimento rende inammissibili le questioni sollevate solo se compromette irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza» (così, da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 214 del 2025).
Non è questo il caso all'odierno esame. Il percorso argomentativo e logico delle due ordinanze è sufficientemente chiaro e adeguatamente illustrato, mentre le riserve formulate dalla parte privata si limitano a revocare in dubbio la correttezza dell'interpretazione che il rimettente ha ritenuto di far propria sia con riguardo alle norme rilevanti, sia quanto alla giurisprudenza richiamata. Viene proposta, dal rimettente, un'interpretazione degli artt. 7-*bis* e 27-*bis* cod. ambiente, nonché della giurisprudenza di questa Corte in materia di delega di funzioni, che non appare manifestamente erronea, arbitraria o illogica e la cui correttezza, semmai, costituisce oggetto del merito delle odierne questioni.
Né risulta manifestamente erronea o arbitraria l'interpretazione che il rimettente ha fornito dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito. Il tenore testuale di tale norma si riferisce (per quanto qui rileva) solo alle attività indicate dall'art. 208 cod. ambiente e, quindi, alle funzioni concernenti il rilascio dell'AU per i menzionati impianti, e non anche alle funzioni sul PAUR. Pertanto, non appare erronea l'impostazione delle due ordinanze che hanno preso in considerazione l'art. 22 solo in relazione alla questione concernente il conferimento delle funzioni riguardanti l'AU ex art. 208 cod. ambiente (proponendo un'interpretazione della clausola di salvezza non manifestamente arbitraria, la cui correttezza costituisce un aspetto concernente il merito) e che, allo stesso tempo, l'hanno ritenuto non pertinente quanto all'altra questione, riguardante le funzioni sul PAUR.
Nemmeno può rimproverarsi al giudice *a quo* di non aver esplorato la possibilità di un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni censurate, atteso il chiaro tenore letterale delle stesse, che affida alle province le funzioni di cui si tratta.
16.3.– Limitatamente alla ordinanza di rimessione iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, la parte privata ha poi sollevato un'ulteriore eccezione di inammissibilità, questa volta perché il giudice *a quo* – pur censurando due diverse disposizioni regionali – avrebbe proposto un'unica questione di legittimità costituzionale, «sostanzialmente unitaria», ma «anfibologica quanto all'individuazione della disposizione applicabile nel giudizio *a quo*». Il rimettente non avrebbe "scelto" «quale delle due indicate sia la norma regionale di riferimento da applicare al caso *de quo*» e, così facendo, sarebbe incorso in una «contraddizione». Secondo la parte privata, infatti, «[d]elle due l'una […]: o la norma abilitante il potere della Provincia di Brescia è quella (art. 16 cit.) sull'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (contemplata dall'art. 208 del codice dell'ambiente), o è quella (art. 2 cit.) sul provvedimento autorizzatorio unico regionale in materia ambientale (previsto dall'art. 27-*bis* del medesimo codice)». Non avendo individuato quale delle due norme sia quella applicabile, il TAR avrebbe finito con il sollevare una questione «su un oggetto ipotetico», con conseguente sua radicale inammissibilità.
16.4.– Neanche questa eccezione coglie nel segno.
Il rimettente ha ritenuto di dover applicare nel giudizio *a quo* entrambe le disposizioni censurate, in quanto riferite ad altrettanti profili di competenza provinciale coinvolti nel procedimento amministrativo: da un lato, quello "omnicomprensivo" riferito al PAUR, e, dall'altro, quello riguardante l'AU ex art. 208 cod. ambiente, in quanto titolo specifico "di base", ritenuto astrattamente necessario per la realizzazione e la gestione dell'impianto di smaltimento dei rifiuti.
Ne consegue che non appare affatto contraddittorio – salvo quanto appresso si osserverà – l'aver sottoposto a questa Corte la questione di legittimità costituzionale delle due disposizioni che hanno conferito alle province le funzioni amministrative relativamente al PAUR e all'AU.
17.– Quanto fin qui chiarito, nondimeno, non esclude che la motivazione sulla rilevanza debba essere completa ed esaustiva e dar conto, in modo non implausibile, «del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale» (così, tra le tante, sentenza n. 130 del 2026).

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

L'ordinanza di rimessione iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025 non raggiunge tale soglia di ammissibilità, limitatamente alla questione sollevata in riferimento all'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003.

17.1.– Occorre invero osservare che, a norma dell'art. 27-*bis*, comma 7, cod. ambiente, un determinato titolo abilitativo per la realizzazione e l'esercizio del progetto può considerarsi "compreso" nel PAUR – e, quindi, effettivamente rilasciato all'esito dei lavori della conferenza – solo se vi è la sua «indicazione esplicita» nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi. Il PAUR, infatti, come questa Corte ha già avuto occasione di precisare, non "sostituisce" ma "comprende" in sé i vari titoli abilitativi (sentenza n. 198 del 2018, punto 13.3. del *Considerato in diritto*) i quali, al suo interno, mantengono la loro autonomia.

Nel caso di specie, il provvedimento autorizzatorio unico oggetto dei giudizi *a quibus* nella parte dispositiva non indica esplicitamente, fra i titoli abilitativi che si devono considerare "compresi" nel PAUR, l'autorizzazione unica prevista dall'art. 208 cod. ambiente. Il punto non è contestato tra le parti ed è confermato da quanto si legge nelle premesse delle due ordinanze di rimessione. Nell'elenco riportato nella parte dispositiva, fra gli altri titoli "compresi" nel PAUR, risulta inclusa, piuttosto, l'autorizzazione integrata ambientale (AIA): ciò in quanto il progetto da realizzare pacificamente rientra tra «le installazioni che svolgono attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda» del codice dell'ambiente, per le quali l'«autorizzazione integrata ambientale è necessaria» (così l'art. 6, comma 13, alinea, lettera *a*, cod. ambiente). Inoltre, a mente dell'art. 7, comma 4-*ter*, cod. ambiente, nella versione come da ultimo modificata dall'art. 4, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo 28 settembre 2026, n. 197, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2024/1785 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, che modifica la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), e la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, relativa alle discariche di rifiuti», in vigore dal 12 novembre 2026, «[s]ono sottoposti ad AIA secondo le disposizioni delle leggi regionali e provinciali le installazioni che svolgono attività di cui all'allegato VIII che non risultano ricompresi anche nell'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali […]».

17.2.– Come è noto, l'AIA, secondo la definizione offerta dall'art. 4, comma 4, lettera *c)*, cod. ambiente, costituisce un ulteriore provvedimento abilitativo in materia ambientale, distinto dalla VIA e specificamente riferito alle matrici inquinanti dell'impianto. L'art. 4, comma 4, lettera *c)*, cod. ambiente – nella versione vigente a seguito della sostituzione disposta, con decorrenza dal 12 novembre 2026, dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 197 del 2026 – precisa che l'AIA «ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII e VIII-*bis* alla parte seconda e prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre progressivamente le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, e la produzione di rifiuti, a migliorare l'efficienza nell'impiego delle risorse, nonché a promuovere l'economia circolare e la decarbonizzazione, per garantire che ciascuna attività contribuisca all'obiettivo di conseguire, a scala unionale, un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente nel loro complesso».

Si tratta, quindi, di un'autorizzazione che si focalizza sugli aspetti gestionali dell'attività e dell'esercizio dell'impianto. Come ha precisato la giurisprudenza amministrativa (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 19 gennaio 2026, n. 404), essa ha la struttura dell'atto "unico", essendo rilasciata all'esito di un'apposita conferenza di servizi decisoria alla quale partecipano le amministrazioni titolate ad esprimere pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, necessari al rilascio dell'autorizzazione (art. 29-*quater*, comma 5, cod. ambiente, nella formulazione sostituita dall'art. 11, comma 1, lettera *e*, del d.lgs. n. 197 del 2026).

La legge riconosce all'AIA – a differenza di quanto accade per il PAUR – un effetto "sostitutivo" degli altri titoli abilitativi richiesti, nei limiti indicati dall'art. 29-*quater*, comma 11, cod. ambiente. A norma di questa disposizione, infatti, «[l]e autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi del presente decreto, sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell'elenco dell'Allegato IX alla Parte Seconda» dello stesso codice dell'ambiente. Tale ultimo elenco contempla, al punto 3, anche l'AU di cui all'art. 208 cod. ambiente, la quale, dunque, deve intendersi sostituita, a ogni effetto di legge, dal rilascio dell'AIA.

17.3.– Nel caso di specie, pertanto, l'AIA rilasciata in sede di provvedimento unico regionale ha "sostituito" l'AU prevista dall'art. 208 cod. ambiente, e questa è la ragione per la quale tale ultimo titolo abilitativo non è stato incluso nell'elenco di cui alla parte dispositiva del PAUR. Ciò ha una ricaduta decisiva, in punto di valutazione sulla rilevanza della questione concernente la norma regionale sulla competenza a emanare l'AU, prevista dall'art. 208 cod. ambiente. Infatti, nel giudizio principale non veniva in rilievo la competenza della Provincia di Brescia in ordine al rilascio dell'AU, e ciò per un duplice ordine di ragioni, processuale e sostanziale.

Sul versante processuale va sottolineato che, coerentemente con i titoli indicati nella parte dispositiva del PAUR, il Comune di Rezzato non ha impugnato espressamente l'AU prevista dall'art. 208 cod. ambiente: fra gli atti contestati in giudizio (come riepilogati dalla stessa ordinanza di rimessione) figurano infatti, oltre al PAUR, tutti i titoli in quest'ultimo menzionati e "ricompresi", ossia la pronuncia di compatibilità ambientale, l'AIA «per la categoria di cui al punto 5.4. dell'allegato VIII», l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) «ai sensi dell'art. 12 D.lgs. n. 387/2003» (occorre infatti ricordare che il progetto per cui è causa comprende anche un annesso impianto di recupero del biogas, che richiede la specifica autorizzazione unica prevista, all'epoca dei fatti, dalla menzionata disposizione di legge), il permesso di costruire e il giudizio di impatto paesaggistico.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Ciò posto, il TAR ha omesso di chiarire le ragioni per le quali la propria pronuncia dovrebbe coinvolgere le sorti di un (ipotetico) atto di AU ex art. 208 cod. ambiente, non espressamente impugnato dal ricorrente.
Ma, come anticipato, vi è altresì una ragione sostanziale che, in assenza di chiarimenti da parte dell'autorità rimettente, induce a escludere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003.
A norma dell'art. 27-*bis*, comma 7, primo periodo, cod. ambiente, alla conferenza di servizi preordinata al PAUR «partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente». Nella specie, tuttavia, fra le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi preordinata al provvedimento unico non poteva essere compresa quella competente per l'AU ex art. 208 cod. ambiente, trattandosi di titolo non compreso nel PAUR in quanto, ancor prima, sostituito *ex lege* dall'autorizzazione integrata ambientale. Del resto, è proprio questa la logica sottesa alla previsione legislativa dell'AIA come atto unico "sostituivo" di altri provvedimenti amministrativi: quella, cioè, di venire incontro alle esigenze della semplificazione amministrativa.
17.4.– Spettava dunque al giudice rimettente, a fronte del descritto quadro normativo, illustrare le ragioni per le quali, in presenza di un'AIA rilasciata nell'ambito del PAUR, ha valutato come rilevante la competenza provinciale in materia di AU ex art. 208 cod. ambiente.
La mancanza di qualsiasi motivazione sul punto assume contorni ancor più netti laddove l'ordinanza di rimessione in esame venga posta a raffronto con la parallela ordinanza iscritta al n. 219 reg. ord. 2025, la quale, pur afferente alla medesima fattispecie concreta, ha ritenuto rilevante solo la questione sulla norma regionale riguardante la competenza delle province in tema di PAUR.
Le descritte mancanze determinano l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, per insufficiente motivazione sulla rilevanza.
18.– Nel merito, la questione sollevata da entrambe le ordinanze di rimessione in ordine all'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 non è fondata.
18.1.– Deve premettersi che non incide sulla risoluzione di tale questione la previsione dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, che – nel consentire alle regioni, *pro futuro*, di conferire con legge, in favore degli enti locali di cui all'art. 114 Cost., «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» – ha fatto salve le disposizioni regionali già vigenti «che hanno trasferito le funzioni amministrative predette».
La clausola di salvezza così contemplata si riferisce, infatti, solo alle specifiche funzioni ivi espressamente indicate (sentenza n. 151 del 2024), tra le quali non figurano quelle inerenti ai procedimenti di valutazione ambientale. Non vi sono, quindi, comprese le competenze relative alla emissione della VIA e del PAUR. Conformemente al principio di legalità, che richiede l'inquadramento esplicito di una determinata attività amministrativa nel perimetro entro il quale è ammessa la delega di funzioni nella logica del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, l'attività oggetto della presente questione non può dunque ritenersi coperta dalla menzionata disposizione di legge regionale.
18.2.– Tanto premesso, la non fondatezza della questione in esame discende dal modello di distribuzione delle competenze amministrative introdotto dal legislatore statale, competente in via esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., materia che, come da costante giurisprudenza di questa Corte, include la disciplina dei rifiuti (*ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2023 e n. 191 del 2022).
Sul punto, va anzitutto ricordato – come questa Corte ha ripetutamente affermato – 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», e ciò «anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo» (per tutte, sentenza n. 189 del 2021). È, pertanto, alla legge statale che occorre guardare, per stabilire se, effettivamente, una determinata funzione amministrativa, rientrante nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, risulti affidata alle regioni e se possa, o meno, da queste essere conferita a un livello di governo infraregionale.
In proposito, quanto alle funzioni in materia di VIA, occorre ricordare che, se il progetto non ha rilevanza nazionale ed è ricompreso tra quelli elencati dall'Allegato III alla Parte seconda del codice dell'ambiente, la VIA viene condotta in «sede regionale» e l'autorità competente «è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome» (art. 7-*bis*, commi 3 e 5, come introdotto in sede di riforma del codice dell'ambiente, attuata con il d.lgs. n. 104 del 2017). Le leggi regionali sono chiamate a far sì «che le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27-*bis* a 29» del codice dell'ambiente, con l'ulteriore precisazione che «[i]l procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all'articolo 27-*bis*» (art. 7-*bis*, comma 7, cod. ambiente).
In tal modo, il legislatore nazionale ha impostato il sistema secondo un'intima connessione tra la VIA e la disciplina del PAUR, di cui all'art. 27-*bis* cod. ambiente (disposizione parimenti introdotta con la riforma del 2017), che costituisce un

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

modulo procedimentale obbligatorio per i progetti di rilevanza regionale (sentenza n. 53 del 2021). Se, infatti, un progetto richiede valutazioni ambientali in sede regionale, il proponente deve necessariamente attivare il PAUR dinnanzi all'autorità competente per la VIA (art. 27-*bis*, comma 1). Sotto questo profilo, peraltro, il PAUR si distingue dal provvedimento unico in materia ambientale (PUA), previsto dall'art. 27 cod. ambiente, che si riferisce ai casi in cui il progetto richieda una VIA di competenza statale: situazione, questa, in cui al richiedente è rimessa la mera facoltà di attivare, o meno, il procedimento unico.
Come ha precisato questa Corte, la disciplina dell'art. 27-*bis*, «che detta tempi e modi del procedimento, "individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la 'speciale' tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro" (sentenza n. 246 del 2018), che non può essere pregiudicato dal legislatore regionale» pur nell'esercizio delle sue competenze legislative (sentenza n. 106 del 2020).
Ai fini della presente questione, assume dunque portata decisiva l'interpretazione delle disposizioni nazionali, contenute nel codice dell'ambiente, che distribuiscono le competenze amministrative in materia di VIA e, correlativamente, di PAUR. Sul punto, occorre rilevare che, riservate alla competenza legislativa regionale determinate procedure di valutazione ambientale (e, in particolare, quelle indicate dall'Allegato III alla Parte seconda del codice, richiamato dall'art. 7-*bis*, comma 3), anche a tale livello di governo la valutazione di compatibilità ambientale rimane guidata, in generale, da una «puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale», secondo una «dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale» atta a garantire standard uniformi di tutela ambientale (sentenza n. 82 del 2024). In tale quadro, come già rilevato, per la VIA in sede regionale il codice dell'ambiente indica quale autorità competente la «pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome» (art. 7-*bis*, comma 5) e demanda espressamente, alle regioni e alle province autonome, la disciplina sull'organizzazione e sulle modalità di esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite in materia di VIA con possibilità di conferimento delle stesse in favore degli enti sub-regionali (art. 7-*bis*, comma 8).
È pur vero che – come fa notare il giudice rimettente – l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, nella formulazione vigente anteriormente alla già richiamata modifica introdotta nel 2026, aveva autorizzato esplicitamente le regioni e le province autonome a organizzare e a conferire, in favore degli enti locali, le sole funzioni amministrative «in materia di VIA». Tuttavia, ciò non è sufficiente per concludere che, in tale frangente temporale, e a differenza della VIA, le funzioni sul PAUR non potessero essere conferite a enti infraregionali.
Occorre, infatti, prendere le mosse dalla nozione di «autorità competente», dinnanzi alla quale, a norma dell'art. 27-*bis*, comma 1, cod. ambiente, va presentata l'istanza volta all'ottenimento del PAUR. Sul punto, le due ordinanze di rimessione rimangono evasive là dove, richiamando tale previsione, giungono alla conclusione che essa abbia individuato univocamente nella regione l'autorità cui è attribuita la competenza in materia di PAUR.
Invero, in disparte la denominazione come «regionale» del provvedimento autorizzatorio unico (la quale, al più, integra un dato meramente descrittivo, che colloca l'atto a un livello territoriale corrispondente a quello della VIA in sede regionale), non vi sono elementi per concludere che il PAUR sia stato in tal modo affidato, da parte del codice dell'ambiente, sempre e invariabilmente alle regioni. L'«autorità competente», nell'impianto dell'art. 27-*bis* cod. ambiente, è infatti quella che la legge indica come competente per il giudizio di compatibilità ambientale in sede regionale (come emerge anche dalla definizione di «autorità competente» di cui all'art. 5, comma 1, lettera *p*, cod. ambiente), la cui individuazione, a sua volta, come già visto, è rimessa alla legge regionale. Nella descritta cornice, poi, la connessione esistente tra il PAUR e la VIA, derivante dalla riforma del codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 104 del 2017, unifica le competenze amministrative per questi due provvedimenti, affidando il primo all'autorità che, secondo la legge, ha il compito di emanare l'altro.
Del resto, la riforma attuata con il d.lgs. n. 104 del 2017 ha introdotto l'istituto del PAUR al fine di recepire le innovazioni provenienti dal legislatore europeo di cui alla direttiva (UE) 2014/52 del Parlamento europeo, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Tra gli obiettivi della menzionata direttiva – come messo in luce dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 4 marzo 2025, n. 1831) – vi è proprio quello di integrare la valutazione di impatto ambientale nelle procedure nazionali, facendo cioè in modo che la conclusione motivata dell'esame di impatto ambientale riguardante un determinato progetto possa essere parte di «una procedura di autorizzazione integrata» (*considerando* n. 21), anche al «fine di migliorare l'efficacia della valutazione dell'impatto ambientale, ridurre la complessità amministrativa e aumentare l'efficienza economica» mediante l'istituzione di «procedure coordinate e/o comuni» (*considerando* n. 37). La procedura integrata, prevista dall'art. 27-*bis* cod. ambiente, che incorpora la valutazione ambientale regionale all'interno di un unico procedimento amministrativo, destinato a occuparsi anche di tutti gli altri titoli abilitativi riguardanti un determinato progetto, risponde per l'appunto alla descritta esigenza unificante, mantenendo centrale, nell'ambito di tale procedimento unico, la competenza dell'autorità preposta agli interessi ambientali, come individuata dalla legge regionale. Ne deriva un'ulteriore conferma della stretta connessione che, a norma degli artt. 7-*bis* e 27-*bis* cod. ambiente, sussiste tra il PAUR e la VIA, come rimarcato anche dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale «[l]'elemento qualificante della disciplina recata dall'art. 27-*bis* del Codice dell'ambiente […] è rappresentat[o] dalla circostanza che

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

l'Autorità competente in materia di VIA ha oggi il potere di assumere la determinazione finale e quindi anche quello di risolvere i conflitti interni alla Conferenza, superando gli eventuali dissensi anche delle Amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili; con l'unico limite rappresentato dal fatto che la determinazione finale deve essere assunta sulla base del provvedimento di VIA» (ancora, Consiglio di Stato, sentenza n. 1831 del 2025, punto 8.8.2.).
Occorre pertanto concludere che l'autorità amministrativa di livello locale, cui eventualmente la legge regionale abbia conferito le funzioni sulla VIA in sede regionale (secondo quanto l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente già espressamente consentiva anche prima della novella legislativa del 2026), è chiamata, per l'impostazione derivante dalla predetta esigenza unificante, a gestire anche il procedimento di PAUR, in quanto «autorità competente» ai sensi dell'art. 27-*bis*, comma 1, cod. ambiente.
Coerentemente con tale impostazione, la legge regionale censurata in questa sede ha delegato le funzioni in materia di PAUR alle province, posto che la medesima legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, all'art. 2, comma 3, aveva rimesso alle stesse la competenza sulla VIA in sede regionale. La disposizione regionale censurata dal TAR Lombardia non fa che confermare l'integrazione tra la competenza sulla VIA e quella sul PAUR, secondo le indicazioni recepite nel codice dell'ambiente. Essa, infatti, nel disporre che «[l]e autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 27-*bis*, comma 7, del d.lgs. 152/2006 […]», costituisce applicazione del concetto di integrazione della VIA nel procedimento autorizzatorio unico fatto proprio, come già visto, dall'art. 27-*bis*, comma 1, cod. ambiente.
In sintonia con ciò la giurisprudenza amministrativa, richiamata criticamente dal rimettente, ha affermato, pur sulla premessa che il PAUR rappresenti un "*quid pluris*" rispetto alla VIA, che l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente (nella formulazione introdotta nel 2017), «nell'attribuire alle Regioni (e alle Province autonome) il potere di conferire le funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA "agli altri enti territoriali sub-regionali", le abbia autorizzate, in astratto, anche a decentrare le funzioni amministrative in materia di P.A.U.R.» (Consiglio di Stato, sentenza n. 6195 del 2021; nello stesso senso, anche Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 10 settembre 2021, n. 6245). Conclusione che, come visto, è stata confermata in sede legislativa con la recente riforma dell'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, a opera dell'art. 2, comma 21-*quinquies*, lettera *a)*, numero 1) del d.l. n. 19 del 2026, come convertito.
19.– Le questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, pertanto, devono essere dichiarate non fondate.
per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE
riuniti i giudizi,
1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, con l'ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025;
2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, con le ordinanze indicate in epigrafe.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it