

Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art.27 bis, D.Lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale



CReIAMO PA

Per un cambiamento sostenibile

Titolo	Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art.27 <i>bis</i> , D.Lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale
Autore	Unità Tecnica Specialistica del Progetto CReI AMO PA - Linea di intervento LQS1
Oggetto	Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art.27 <i>bis</i> , D.Lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale
Argomenti	Valutazione di impatto ambientale
Parole chiave	Valutazione di impatto ambientale
Thesaurus	GEMET - Themes, versione 4.1.3, 28 Gennaio 2019
Descrizione	Esame ragionato dell'art. 27 <i>bis</i> , D.Lgs. 152/2006, tramite l'analisi giuridica delle singole disposizioni ivi contenute.
Responsabile pubblicazione	Unità Tecnica Specialistica del Progetto CReI AMO PA - Linea di intervento LQS1
Contributi	Regioni, Province Autonome
Data stesura	31 Luglio 2019
Date aggiornamento	
Versione	1
Tipo	Documento testuale
Formato dei dati	PDF
Nome e versione del software	Adobe Acrobat
Identificatore	-
Origine	-
Lingua dei dati	ITA
Riferimenti/Relazioni	-
Commenti	-
Copertura	-
Diritti	Accesso libero
Dimensione	
Lingua del metadato	ITA
Responsabile del metadato	Unità Tecnica Specialistica del Progetto CReI AMO PA - Linea di intervento LQS1

Si ringraziano per i contributi forniti:

- Regione Abruzzo: Dipartimento governo del territorio e politiche ambientali - Servizio Valutazioni Ambientali;
- Regione Basilicata: Dipartimento ambiente e energia – Ufficio compatibilità ambientale;
- Regione Campania: Direzione generale 501700 – Ciclo integrato delle acque e dei rifiuti, valutazioni e autorizzazioni ambientali – Staff tecnico amministrativo 501792 – Valutazioni ambientali;
- Regione-Emilia-Romagna: Direzione generale cura del territorio e dell’ambiente – Servizio valutazione impatto e promozione sostenibilità ambientale;
- Regione Lazio: Direzione regionale politiche ambientali e ciclo dei rifiuti – Area valutazione impatto ambientale;
- Regione Liguria: Dipartimento ambiente e territorio – Vicedirezione ambiente – Settore valutazione impatto ambientale e sviluppo sostenibile;
- Regione Lombardia: D.G. Ambiente e clima – U.O. Valutazioni e autorizzazioni ambientali;
- Regione Marche: Servizio tutela, gestione e assetto del territorio – P.F. Valutazioni ambientali e autorizzazioni ambientali, qualità dell'aria e protezione naturalistica – Servizio tutela delle acque e difesa del suolo e della costa;
- Regione Piemonte: Direzione ambiente, governo e tutela del territorio – Valutazioni ambientali e procedure Integrate;
- Regione Puglia: Dipartimento mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio – Sezione autorizzazioni ambientali;
- Regione Sardegna: Direzione generale dell’ambiente – Servizio valutazioni ambientali;
- Regione Siciliana: Dipartimento ambiente - Area 2 Coordinamento uffici territoriali dell’ambiente;
- Regione Toscana: Direzione Ambiente ed Energia – Settore VIA - VAS - Opere pubbliche di interesse strategico regionale;
- Regione Umbria: Direzione regionale agricoltura, ambiente, energia, cultura, beni culturali e spettacolo – Servizio valutazioni ambientali, sviluppo e sostenibilità ambientale;
- Regione Veneto: Direzione commissioni valutazioni – U.O. Valutazione impatto ambientale.

INDICE

Prefazione.....	5
Acronimi e definizioni	6
1. INTRODUZIONE	7
1.1. FINALITÀ DEL DOCUMENTO	7
1.2. METODOLOGIA, STRUMENTI E STRUTTURA DEL DOCUMENTO	7
2. LA DISCIPLINA DELL'ART. 27 BIS, D.LGS. 152/2006 - LETTURA RAGIONATA	9
2.1. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 1.....	9
2.1.2. Regioni che hanno presentato osservazioni.....	9
2.1.3. Quadro generale	9
2.1.4. Ambito di applicazione e natura preminente della valutazione d'impatto ambientale. Il ruolo dell'autorità competente in materia di VIA e l'immutato assetto di competenze autorizzative	9
2.1.5. La natura unitaria del provvedimento e il ruolo del proponente.....	10
2.1.6. Gli oneri procedurali	12
Focus: Problematiche nell'individuazione dei titoli da acquisire con il PAUR.....	13
Le varianti agli strumenti urbanistici e il relativo coordinamento con il procedimento autorizzatorio unico regionale	13
Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro.....	15
2.2. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 2.....	16
2.2.1. Regioni che hanno presentato osservazioni.....	16
2.2.2. Quadro generale	16
2.2.3. Gli obblighi in capo all'autorità competente	16
Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro.....	18
2.3. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 3.....	19
2.3.1. Regioni che hanno presentato osservazioni.....	19
2.3.2. Quadro generale	19
2.3.3. Le modalità procedurali.....	19
2.3.4. I margini operativi di verifica della documentazione: individuazione del corretto perimetro applicativo e definitorio dei termini "completezza" e "adeguatezza"	20
Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro.....	21
2.4. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 4.....	22
2.4.1. Regioni che hanno presentato osservazioni.....	22
2.4.2. Quadro generale	22
2.4.3. Le modalità procedurali.....	22
2.4.4. Il perimetro applicativo della fase di consultazione. Una finestra procedimentale rivolta esclusivamente alla VIA e ove presenti all'AIA e VINCA.....	23
Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro.....	24
2.5. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 5.....	25
2.5.1. Regioni che hanno presentato osservazioni.....	25

2.5.2. Quadro generale e modalità procedurali	25
2.5.3. Il perimetro applicativo e la natura di finestra procedimentale	25
Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro.....	27
2.6. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 6.....	28
2.6.1 Regioni che hanno presentato osservazioni.....	28
2.6.2. Quadro generale.....	28
Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro.....	28
2.7. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 7.....	29
2.7.1. Regioni che hanno presentato osservazioni.....	29
2.7.2 Ulteriore normativa di riferimento: l'art. 14 ter, legge 7 agosto 1990, n. 241.....	29
2.7.3. Quadro generale.....	30
2.7.4 Le modalità procedurali: convocazione, decorrenza dei termini e avvio della conferenza	30
2.7.5 Le modalità procedurali: la corretta individuazione delle amministrazioni coinvolte e le relative prerogative procedimentali.....	32
2.7.6 La disciplina relativa al "rappresentante unico" e le modalità di espressione della posizione delle amministrazioni rappresentate	32
2.7.7 La decisione: l'acquisizione dell'assenso senza condizioni e l'espressione del dissenso	34
2.7.8. La decisione: la "prevalenza <i>ex lege</i> " della valutazione di impatto ambientale	36
<i>Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro</i>	<i>38</i>
2.8. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 8.....	39
2.8.1. Regioni che hanno presentato osservazioni.....	39
2.8.2. Quadro generale e individuazione degli effetti della perentorietà dei termini	39
<i>Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro</i>	<i>40</i>
2.9. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 9.....	40
2.9.1. Regioni che hanno presentato osservazioni.....	40
2.9.2. Quadro generale: l'espressa invarianza dell'assetto di competenze.....	40
<i>Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro</i>	<i>41</i>

Prefazione

Il presente documento, prodotto nell'ambito delle attività della Linea di intervento LQS1 del Progetto CReIAMO PA dedicata alle Valutazioni Ambientali, VAS e VIA, di cui la Direzione per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali del MATTM è beneficiaria, è finalizzato a contribuire all'interpretazione della disciplina in materia di Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, dettata dall'art. 27 *bis*, D.lgs. 152/2006.

Il documento è stato predisposto dall'Unità Tecnico Specialistica della Linea di intervento LQS1 sulla base dell'analisi della documentazione giuridica e tecnica di livello europeo, nazionale e regionale e in virtù del fondamentale contributo delle regioni e delle province autonome e di altri soggetti competenti.

La possibilità di disporre di strumenti di supporto alle attività delle autorità competenti in materia di VIA e dei proponenti rappresenta un'importante opportunità per garantire un'omogenea e corretta applicazione della disciplina di VIA sul territorio nazionale: tale obiettivo è perseguito dal Progetto CReIAMO PA attraverso la pubblicazione di documenti di indirizzo che, sebbene non vincolanti, possono orientare le attività dei diversi soggetti coinvolti nei procedimenti di VIA.

Dott. Giuseppe Lo Presti

Direttore Generale della Direzione per le Valutazioni e le
Autorizzazioni Ambientali
Ministero dell'ambiente e della tutela
del territorio e del mare

Acronimi e definizioni

Autorità Competente	La pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti conclusivi in materia di VIA, nel caso di progetti.
PAUR	Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale
VIA	Valutazione di Impatto Ambientale
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
DVA	Direzione Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali
MATM	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
Progetto CReIAMO PA	Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA – PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020
UTS	Unità Tecnica Specialistica del Progetto CReIAMO PA - Linea di intervento LQS1

1. INTRODUZIONE

1.1. FINALITÀ DEL DOCUMENTO

Il presente documento ha lo scopo di esaminare i profili problematici che sono emersi sia sul piano teorico, che nell'applicazione pratica, in relazione al nuovo Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (d'ora in avanti anche solo **PAUR**) ai sensi dell'art. 27 *bis* del D.lgs. 152/2006, a quasi due anni di distanza dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano.

Sta prendendo, infatti, forma un primissimo ed eterogeneo bagaglio di esperienze tra le amministrazioni regionali che, non senza difficoltà, si sono cimentate nell'applicazione della normativa in esame. Anche a fronte dell'eterogeneità delle singole esperienze regionali, tuttavia, sono emersi dei profili comuni di criticità, che costituiscono, appunto, oggetto di analisi privilegiata nel presente lavoro.

È opportuno precisare, tuttavia, che alcuni profili necessitano di una più profonda riflessione, anche *de iure condendo*, dunque, l'obiettivo del presente lavoro non è, e non potrebbe essere, quello di risolvere tali ricorrenti problemi, quanto piuttosto quello di individuarli, "metterli in fila" così da stimolare una futura e condivisa riflessione.

È, infine, necessaria un'ulteriore precisazione. La normativa in esame, e precisamente l'art. 27 *bis*, D.lgs. 152/2006, disciplina i procedimenti autorizzatori di competenza regionale. Il testo, nella sua innovatività e coerenza, incide radicalmente su numerosi aspetti di tali procedimenti, tuttavia – ed è questa l'opportunità che le regioni dovrebbero cogliere – residuano profili procedurali rilevanti che non sono oggetto di disciplina, la cui armonizzazione è rimessa ai singoli ordinamenti regionali.

Per tali ragioni, l'art. 27 *bis*, D.lgs. 152/2006, non può essere letto separatamente dall'art. 7 *bis*, D.lgs. 152/2006, che, disciplinando le competenze regionali in materia di VIA, prevede margini di azione – ancorché differenti rispetto al passato – certamente significativi in relazione alla disciplina del PAUR. È, infatti, ai sensi di tale articolo, e più precisamente, ai sensi del comma 8 «fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale».

Tale premessa appare di estrema rilevanza, poiché, al netto delle oggettive criticità che accompagnano ogni nuovo istituto, e che caratterizzano certamente anche quello in esame, stante la sua ampia portata innovativa, vi sono dei nodi procedurali colmabili anche tramite l'intervento normativo regionale.

1.2. METODOLOGIA, STRUMENTI E STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Il presente documento, dunque, si pone l'obiettivo di condurre un esame ragionato delle singole disposizioni che disciplinano il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), al fine di evidenziarne non solo i profili di criticità, bensì anche i punti di forza.

La metodologia adottata è rappresentata da un esame di natura giuridica e procedurale delle singole disposizioni. La finalità dell'analisi, come già anticipato, è quella di offrire un contributo all'attività interpretativa della normativa e, auspicabilmente, al consolidamento delle best practice ad oggi formatesi.

L'esame, dunque, verrà condotto tramite l'analisi puntuale delle singole previsioni normative, contenute all'art. 27 *bis*, D.lgs. 152/2006 e verrà scandito dai singoli commi, aspirando al massimo grado di completezza.

Il documento è frutto delle numerose attività che nell'ambito della linea LQS1 del Progetto CREiAMO PA hanno permesso un confronto diretto con le amministrazioni regionali.

Tale confronto è culminato con i tavoli tecnici tenutisi presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare il 14 febbraio 2019, il 29 maggio e il 24 giugno, aventi ad oggetto proprio l'applicazione

dell'art. 27 *bis*, e rivolti a tutte le regioni e province autonome. Queste ultime, oltre ad aver contribuito al dibattito orale hanno altresì prodotto delle puntuali osservazioni su molti dei nodi procedurali che caratterizzano il PAUR.

Il presente documento ha preso spunto anche da tali osservazioni al fine di tentare di offrire una lettura coerente della normativa, e di cristallizzare le proposte interpretative migliorative del tessuto normativo.

2. LA DISCIPLINA DELL'ART. 27 BIS, D.LGS. 152/2006 - LETTURA RAGIONATA

2.1. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 1

«Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso. L'avviso al pubblico di cui all'articolo 24, comma 2, reca altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti».

2.1.2. Regioni che hanno presentato osservazioni

Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Umbria, Sicilia, Basilicata, Veneto.

2.1.3. Quadro generale

Il comma in esame riveste un'importanza centrale individuando i capisaldi dell'intera disciplina procedimentale. È, infatti, tramite la disposizione in argomento che prende forma la natura unitaria del procedimento amministrativo unico regionale.

Il procedimento ai sensi dell'art. 27 bis, infatti, non è qualificabile come un mero procedimento di VIA. Si tratta, invece, di un procedimento estremamente ampio e complesso, che ha come presupposto la necessaria sottoposizione a VIA del progetto da approvare, ma che ha ad oggetto il rilascio di tutte le autorizzazioni necessarie non solo alla realizzazione, bensì anche all'esercizio del progetto.

Si tratta, in altri termini, di un procedimento che ha l'ambizione di essere realmente "unico" e di permettere al proponente di ottenere un provvedimento finale che gli consenta, all'indomani della relativa adozione, di realizzare il progetto e porre in esercizio l'opera senza dover acquisire più alcun ulteriore titolo.

La natura omnicomprensiva del PAUR sembra essere chiaramente evincibile tanto dalla formulazione della norma in commento, quanto dal dettato normativo dell'art. 14, comma 4, L. 241/1990, che recita: «Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

2.1.4. Ambito di applicazione e natura preminente della valutazione d'impatto ambientale. Il ruolo dell'autorità competente in materia di VIA e l'immutato assetto di competenze autorizzative

Il dettato normativo circoscrive l'operatività di tale disciplina ai soli «procedimenti di VIA di competenza regionale». Sono, dunque, fuori dall'applicazione della normativa i procedimenti di VIA statale e i procedimenti che non prevedono, per la realizzazione dell'opera, la sottoposizione della stessa a valutazione d'impatto ambientale. Il presupposto applicativo della disciplina in esame, dunque, è che il progetto sia sottoposto a VIA di competenza regionale.

Tale presupposto applicativo comporta due ulteriori conseguenze. La prima, più immediata e evidente dalla lettura della norma, è che l'"autorità competente" è rappresentata dalla «pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome» (cfr. art. 7-bis, D.lgs. 152/2006).

La seconda, è che la VIA, pur essendo solo uno dei provvedimenti che andranno a comporre il provvedimento finale, assume un carattere preminente. In altri termini, il legislatore nell'elaborazione del procedimento autorizzatorio unico regionale ha ritenuto opportuno attribuire alla VIA un ruolo di presupposto per l'applicazione della disciplina, ma altresì di presupposto per il rilascio del titolo autorizzativo. In caso di VIA negativa, infatti, anche il PAUR avrà contenuto negativo. Ciò risulterà ancor più evidente dall'esame del

comma 7 che verrà condotto in seguito (cfr. in particolare l'ultimo capoverso che recita: «*Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA*»).

È opportuno fin d'ora precisare che, se per un verso dalla norma scaturiscono tali rilevanti conseguenze, tuttavia, vi è una specifica conseguenza – da molti paventata – che invece da essa non scaturisce: l'autorità competente, pur svolgendo il ruolo di responsabile del procedimento autorizzatorio unico regionale, non assume alcuna ulteriore competenza autorizzativa rispetto a quelle già in suo possesso. In altri termini, tutti i titoli autorizzativi acquisiti tramite il PAUR rimangono di competenza delle amministrazioni titolari del relativo potere autorizzatorio. L'unica differenza rispetto ai singoli procedimenti è che, in questo caso, il potere autorizzatorio delle amministrazioni coinvolte è esercitato da queste ultime con le modalità e nelle forme del procedimento autorizzatorio unico regionale.

2.1.5. La natura unitaria del provvedimento e il ruolo del proponente

Addentrando nell'esame della disposizione, infatti, si evince come sia onere del proponente quello di produrre non solo un'istanza ai sensi dell'art. 23, D.lgs. 152/2006, bensì, di corredarla, altresì, della «*documentazione ed elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto*».

Tramite tale disposizione trova piena declinazione la natura unitaria del procedimento, in termini non equivocabili.

La norma, infatti, prescrive al proponente di produrre la documentazione relativa all'adozione non solo del provvedimento di VIA, bensì relativa anche all'adozione di tutti i titoli, comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto.

È opportuno soffermarsi su tale previsione.

La disposizione non pone alcun limite ai titoli da annoverare all'interno del PAUR. Si tratta, infatti, di una scelta normativa realmente omnicomprensiva che non distingue né per la tipologia di titolo, né per il relativo livello di dettaglio progettuale.

Non vi è distinzione in relazione alla tipologia del titolo, poiché, a differenza della omologa previsione a livello statale, i titoli da acquisire non sono esclusivamente quelli "ambientali", bensì ogni titolo necessario, anche quelli, dunque, di natura non ambientale.

Parallelamente non vi è alcuna distinzione in relazione al livello di dettaglio progettuale, ciò poiché non si fa riferimento esclusivamente ai titoli che possono – almeno in parte – avere natura preventiva (come ontologicamente è la valutazione di impatto ambientale) e che riguardano l'abilitazione del proponente alla realizzazione del progetto, bensì anche i titoli che certamente hanno natura esecutiva, e che prevedono un livello di dettaglio progettuale più approfondito, quali i titoli necessari all'esercizio del progetto.

Quest'ultima circostanza crea una delle criticità al momento non riconosciuta come superabile anche nell'esame delle singole esperienze regionali.

Il punto di criticità, infatti, è rappresentato dalla oggettiva difficoltà sussistente riguardo le modalità di coordinamento del diverso dettaglio degli elaborati progettuali. Un'applicazione pedissequa della norma comporterebbe l'obbligo in capo al proponente di depositare, contestualmente, tanto un progetto avente un livello di elaborazione ancora preliminare – come ad esempio lo studio di fattibilità per la valutazione di impatto ambientale – quanto un progetto avente un livello di elaborazione particolarmente dettagliato, anche di livello esecutivo, come ad esempio in caso di nulla osta sismico.

Le conseguenze di siffatta applicazione sono immediatamente evidenti e i relativi effetti si producono sostanzialmente nei confronti del proponente. Quest'ultimo, infatti, si trova esposto al rischio di sostenere oneri progettuali particolarmente gravosi, qualora, ad esempio, a seguito dell'istruttoria riguardante la VIA, emerga la necessità di modifiche progettuali che potrebbero riflettersi anche sulle tavole progettuali più dettagliate prodotte per l'ottenimento di altri titoli, rendendole di fatto inservibili.

Ciò senza considerare che la natura perentoria dei termini – posta, oltretutto, proprio a tutela dei proponenti – potrebbe costituire un grosso ostacolo alla modifica di determinati progetti, soprattutto nel caso in cui la relativa necessità emerga solo all’esito dell’istruttoria di VIA.

Ulteriore criticità che emerge dalla normativa sul punto riguarda la corretta individuazione dei titoli necessari alla realizzazione e all’esercizio del progetto.

La formulazione della norma, infatti, presuppone che il PAUR per essere conforme alle disposizioni ivi contenute, comprenda effettivamente tutti i titoli necessari.

Ciò comporta che l’adozione di un PAUR che comprenda solo parte di tali titoli, potrebbe invalidare il provvedimento, che sarebbe, dunque, annullabile per violazione di legge.

Come già accennato sopra, tale ipotesi interpretativa è suffragata dalla lettura congiunta della norma in esame con quanto disposto all’art. 14, comma 4, L. 241/1990, che fa riferimento all’acquisizione contestuale di tutti i titoli.

Ulteriore quesito che emerge dalla lettura della norma, in relazione al profilo in esame, riguarda l’individuazione del soggetto che deve, effettivamente, compiere tale valutazione di completezza.

Ebbene, la lettura della disposizione aiuta a definire le modalità procedurali in relazione all’individuazione dei titoli necessari.

La norma di cui al comma 1, infatti, attribuisce in primo luogo al proponente l’onere di individuare tali titoli. In particolare, la norma prescrive che il proponente debba depositare presso l’amministrazione competente un elenco contenente l’indicazione puntuale dei titoli necessari, nonché la documentazione necessaria per il relativo ottenimento.

A fronte di tale previsione, alcuni interpreti hanno ipotizzato che la responsabilità riguardo la completezza dell’elenco risieda esclusivamente in capo al proponente. In altri termini, che l’eventuale presentazione di un elenco incompleto non impedisca l’adozione del PAUR, poiché non spetta all’autorità competente una valutazione circa la correttezza dell’elenco predisposto dal proponente.

Tale scelta interpretativa, tuttavia, non convince.

Va, infatti, precisato che il soggetto titolare dell’esercizio del potere è l’amministrazione competente, la quale, dunque, non può prescindere nel relativo esercizio dal rispetto delle normative cogenti che lo disciplinano. Di conseguenza, a fronte di una disposizione di legge che impone all’amministrazione di adottare un provvedimento unico, effettivamente omnicomprensivo, l’amministrazione non può sottrarsi da tale obbligo delegando tale valutazione esclusivamente al proponente.

Si tenga conto, inoltre, che nella disposizione di cui all’art. 14, comma 4, L. 241/1990 non vi è alcun riferimento al proponente, né ai titoli da esso indicati.

Il comma 1 dell’art. 27 *bis*, invero, attribuendo anche al proponente un onere di individuazione dei titoli, descrive un duplice livello di responsabilità: una a monte, in capo al proponente, un’altra a valle, in capo all’amministrazione (o meglio alle amministrazioni coinvolte), entrambe produttive di effetti giuridici.

Riguardo il ruolo delle amministrazioni coinvolte e le relative responsabilità, si vedrà meglio di seguito. La responsabilità, invece, che ricade in capo al proponente appare di immediata percezione, a fronte della presentazione di un indice non completo – nonché a fronte di una sollecitazione ad integrarlo derivante dall’amministrazione rimasta inevasa – la conseguenza in capo al proponente sarà rappresentata dall’archiviazione dell’istanza, e dunque dal mancato ottenimento dell’obiettivo primario da parte del proponente: il provvedimento autorizzativo.

Sul punto, infine, trova accesso una riflessione di carattere generale riguardante il notevole livello di criticità che può emergere nell’effettiva individuazione dei titoli da includere nel PAUR.

Alcuni interpreti, infatti, adottando un’interpretazione restrittiva della norma, ritengono non annoverabili tra i titoli abilitativi da includere nel PAUR tutti i titoli contenuti in normative speciali.

Emblematico è il caso riguardante l'Autorizzazione Unica ai sensi dell'art. 12, D.lgs. 387/2003, in relazione alla quale autorevoli amministrazioni hanno rivendicato la relativa autonomia, spingendosi fino ad affermare l'impossibilità di annoverare tale autorizzazione tra i titoli da acquisire ai sensi dell'art. 27 *bis*.

Tale scelta interpretativa non sembra condivisibile.

L'intenzione del legislatore di estendere l'applicazione a tutti i titoli autorizzativi necessari per la realizzazione ed esercizio del progetto appare chiara a fronte dell'introduzione di tale previsione non solo in un testo normativo "speciale" quale il D.lgs. 152/2006, e pertanto idoneo – di per sé – a derogare la normativa generale, bensì in virtù del relativo inserimento anche all'interno di una disciplina generale, quale l'art. 14, comma 4, L. 241/1990.

Ciò dimostra la volontà del legislatore di favorire un'applicazione estensiva della norma in esame, la quale, d'altronde, perderebbe completamente di efficacia qualora si ritenesse non applicabile a procedimenti speciali.

La semi-totalità dei titoli autorizzativi necessari per l'esercizio e la realizzazione di un progetto, infatti, sono disciplinati da normative "speciali". Ognuno di essi, infatti, è relativo alla propria specifica materia che trova appunto una propria "speciale" sede normativa (che sia in materia edilizia, energetica, paesaggistica, ecc.). Una scelta interpretativa che escludesse tali titoli da quelli contenuti nel PAUR comporterebbe la conseguenza che il provvedimento unico avrebbe come unico oggetto le autorizzazioni contenute nel D.Lgs. 152/2006, in quanto si tratta dello stesso testo "speciale" che le contiene, con la conseguenza di privare sostanzialmente di effetto la disposizione normativa. A ciò, infine, si aggiunga che la normativa in esame rappresenta un modulo di accelerazione e semplificazione procedimentale che interviene esclusivamente in sede di prima adozione di tali autorizzazioni, per le quali è poi espressamente previsto (cfr. art. 27 *bis*, comma 9) che siano «*rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia*».

Vi è, dunque, una deroga espressa alle disposizioni di settore (*id est*: la disciplina speciale) la cui efficacia riemerge all'indomani dell'adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale.

2.1.6. Gli oneri procedurali

Un quesito che è spesso emerso, anche nel confronto con i funzionari regionali, è costituito dall'esatta individuazione delle modalità di pagamento degli oneri relativi agli altri provvedimenti, ulteriori rispetto alla VIA, che dovranno confluire nel PAUR.

Sul punto residua, tuttavia, un margine operativo in capo alle regioni che ai sensi dell'art. 7 *bis*, D.Lgs. 152/2006, possono disciplinare il coordinamento tra i procedimenti che devono confluire nell'ambito del PAUR, quantomeno quelli di competenza regionale. A norme invariate, invece, a fronte dell'onere in capo al proponente di presentare «*la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore*», appare chiaro che all'interno di tale documentazione dovrà essere, altresì, presente l'evidenza dell'avvenuto pagamento degli oneri procedurali che dovrà compiersi presso le singole amministrazioni competenti.

Tale circostanza offre, tuttavia, un ulteriore spunto di analisi, di natura più ampia e generale. La circostanza che il proponente sia tenuto al pagamento degli oneri istruttori presso ciascuna delle amministrazioni competenti dimostra come in capo a tali amministrazioni sussista un obbligo a provvedere. Se per un verso il pagamento dell'onere rappresenta un elemento essenziale per ritenere l'istanza procedibile, per altro verso l'adempimento di tale onere comporta la parallela insorgenza di un obbligo di attivarsi in capo all'amministrazione competente.

Focus: Problematiche nell'individuazione dei titoli da acquisire con il PAUR

Le varianti agli strumenti urbanistici e il relativo coordinamento con il procedimento autorizzatorio unico regionale

Il punto in argomento appare particolarmente critico, poiché concerne un aspetto non definito in termini netti dal legislatore: l'effettiva estensione dei "titoli" necessari alla realizzazione e all'esercizio dell'opera.

La mancata definizione di tale perimetro induce legittimamente a domandarsi se tra i "titoli" in argomento debbano includersi altresì i titoli di conformità urbanistica.

Spesso, infatti, la realizzazione delle opere soggette a VIA comporta la necessità di una variante urbanistica.

Qualora si optasse per l'inclusione, all'interno del PAUR, altresì del "titolo di variante urbanistica" occorrerebbe coordinare l'acquisizione di tale titolo, con il procedimento di cui all'art. 27 *bis*, e dunque sottoporre anche il soggetto competente all'approvazione della variante (che generalmente è il Consiglio Comunale) alle stringenti tempistiche del PAUR, nonché alle rigorose modalità di svolgimento della conferenza di servizi. Tale soluzione interpretativa, oltretutto, creerebbe esigenze di coordinamento altresì con la eventuale Valutazione Ambientale Strategica (VAS) a cui dovrebbe essere assoggettata la variante richiesta, rendendo ancor meno verosimile il rispetto dei termini, perentori, previsti dall'art. 27 *bis*.

Ad ulteriore specificazione di quanto fin qui esposto, è opportuno precisare che, per alcune opere, la variante allo strumento urbanistico ricorre in automatico, residuando, dunque, il profilo critico in relazione al relativo coordinamento con il procedimento presso l'autorità competente, e mantenendo vive, tuttavia, le esigenze relative alla disciplina in materia di VAS, salva l'applicazione dell'art. 6, comma 12, D.lgs. 152/2006.

La soluzione interpretativa che impone l'acquisizione della variante urbanistica come titolo necessario tra quelli da acquisire nel PAUR, se sotto un profilo di stretta attinenza al dettato normativo potrebbe sembrare non peregrina, all'atto pratico non è riconosciuta al momento come realizzabile.

Con l'eccezione dei casi specifici, in cui vi è una variante automatica (ad esempio ex art. 208, D.lgs. 152/2006 o art. 12, L. 387/2001) o semplificata (ad esempio art. 10, comma 1, D.P.R. 327/2001 o art. 8, D.P.R. 160/2010), la variante al piano urbanistico, costituendo un presupposto per l'adozione anche del provvedimento di VIA, sembra dover essere acquisita necessariamente prima dell'istanza di PAUR.

A suffragio di tale ipotesi interpretativa milita, inoltre, l'effettiva natura dei titoli di conformità urbanistica, i quali, in effetti, se sottoposti ad un'analisi sistematica non sembrano essere assimilabili a dei titoli autorizzativi *tout court*.

Le modifiche ai piani urbanistici adottate secondo la procedura ordinaria – ad eccezione dunque delle varianti automatiche o semplificate – seguono lo stesso *iter* necessario per l'approvazione del piano stesso.

Si tratta, infatti, di un *iter* che coinvolge l'organo politico e ne comporta una deliberazione.

La definizione della natura giuridica del Piano, molto dibattuta in dottrina, in particolare in relazione al P.R.G., oscilla tra l'inquadramento di questo tra gli atti di natura normativa, o tra gli atti amministrativi generali. In entrambi i casi si tratta di atti aventi portata generale, non aventi un destinatario specifico bensì aventi efficacia generale nei confronti dei terzi. Tra le numerose conseguenze che comportano tale qualificazione, che esulano dal presente documento, vi è certamente l'acclaramento di una differenza sostanziale tra l'approvazione di un piano e il rilascio di un titolo autorizzativo. Quest'ultimo, infatti, a differenza degli atti amministrativi generali, ha un destinatario ben identificato e riguarda in termini specifici lo svolgimento di una determinata attività.

Il titolo autorizzativo, avente natura strettamente provvedimentale, invero, è subordinato al rispetto degli atti amministrativi generali, ai quali deve essere conforme al fine di essere legittimamente adottato.

A fronte della divergenza sia in termini di natura giuridica, che in termini di gerarchia delle fonti, tra il piano e l'autorizzazione, non sembra ammissibile ipotizzare l'inclusione dell'approvazione del piano tra i titoli da acquisire nell'ambito del PAUR.

Discorso analogo, dunque, dovrebbe compiersi in relazione alla variante urbanistica.

Quest'ultima pur avendo un contenuto puntuale, e pur rendendo più agevole l'individuazione del relativo destinatario – essendo più ristretto il perimetro di azione – formalmente va a comporre un atto amministrativo generale, ed è adottata nelle stesse forme, acquisendo di conseguenza gli stessi effetti giuridici.

La variante urbanistica, di conseguenza, costituisce un presupposto gerarchicamente sovraordinato rispetto ai titoli autorizzativi da acquisirsi per la realizzazione e l'esercizio dell'opera e di conseguenza non può includersi la relativa adozione nell'ambito del procedimento autorizzatorio unico.

In altri termini, la conformità urbanistica è un presupposto per il rilascio del PAUR, e, dunque, perché il PAUR venga rilasciato è necessario che l'eventuale variante venga ottenuta in via preventiva. Ciò, oltre a garantire una coerenza con i principi ordinamentali, salvaguarda, altresì, l'eventuale necessità di acquisire la VAS, che qualora necessaria potrà accompagnare l'iter di adozione della variante.

I termini della riflessione cambiano, tuttavia, in relazione alla presenza di varianti automatiche o semplificate:

- in caso di variante automatica, conseguente ad uno dei titoli autorizzativi acquisiti con il PAUR, non ci sarà necessità di acquisizione preventiva della conformità urbanistica, che appunto conseguirà all'adozione del PAUR. In relazione a questo tema, tuttavia, emergono altri profili critici che non potranno essere esaminati nel presente documento, ma che saranno oggetto di successiva riflessione, quali l'applicazione dell'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 e l'effettiva efficacia della variante in relazione ai piani sovraordinati rispetto al P.R.G;
- in caso di variante semplificata, invece, si pone il quesito del coordinamento della stessa con la disciplina del PAUR, nonché della conferenza di servizi.

In tal senso, si segnala la necessità di particolare attenzione nel legiferare da parte delle regioni a fronte della sentenza della Corte Costituzionale n. 9 del 2019.

Non è possibile, infatti, condizionare l'efficacia della conferenza di servizi all'adozione di un successivo provvedimento da parte dell'organo politico.

Tuttavia, in casi specifici, quali appunto quello della variante semplificata ex art. 8, D.P.R. 160/2010, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi produce i propri effetti, tra essi c'è quello di rappresentare una proposta di variante urbanistica, che, solo in questo caso, potrà essere acquisita successivamente. Sul punto, si riporta di seguito quanto statuito dalla Corte Costituzionale:

«La circostanza che l'esito della conferenza prevista all'art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010 richieda un successivo procedimento di variante urbanistica, nel quale interverrà la relativa determinazione dell'organo politico, non altera la struttura della conferenza, alla quale l'organo politico nondimeno partecipa. Semplicemente la determinazione finale della conferenza assume anche la valenza di atto di iniziativa per l'attivazione del relativo distinto procedimento di variante. Per questa ragione, la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che, rispetto a tale procedimento, "l'atto conclusivo del procedimento che si articola nella Conferenza non ha carattere decisorio ma costituisce una proposta di variante dello strumento urbanistico (espressamente l'art. 5, comma 2, del D.P.R. n. 447 del 1998; implicitamente l'art. 8, comma 1, del D.P.R. n. 160 del 2010)" (Cons. Stato, sezione quarta, sentenza 20 ottobre 2016, n. 4380; in senso conforme, limitatamente alle più recenti, TAR Lombardia Milano, sezione seconda, sentenza 28 marzo 2017, n. 730; TAR Campania Napoli, sezione ottava, sentenza 24 marzo 2016, n. 1579). "Se resta così ferma la competenza attribuita all'organo consiliare del Comune al quale compete una valutazione ulteriore, necessaria a giustificare sul piano urbanistico la deroga, per il caso singolo, alle regole poste dallo strumento

vigente [...] questo non esclude la necessità che ancor prima la conferenza di servizi si esprima in termini favorevoli alla variazione della disciplina pianificatoria” (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 30 marzo 2018, n. 2019).

Così considerata, dunque, la deliberazione del Consiglio comunale non costituisce affatto una fase ulteriore del medesimo procedimento ma inerisce, come detto, a un procedimento distinto, il quale del resto non elide la necessità della partecipazione dello stesso organo politico alla previa conferenza di servizi» (Corte Cost. sent. n. 9/2019).

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro

Si rileva un'assenza totale di coordinamento tra i titoli autorizzativi da acquisire, in particolare, difficilmente superabile appare, a normativa invariata, il coordinamento tra i titoli che richiedono un maggiore dettaglio progettuale rispetto ad altri che, invece, hanno natura preventiva e che, in virtù della norma dovrebbero essere acquisiti contestualmente.

Un'ipotesi di lavoro, sul punto, potrebbe basarsi sulla limitazione dei titoli da acquisire a quelli necessari esclusivamente alla “realizzazione” del progetto, eliminando dunque il riferimento al relativo all’“esercizio”.

In alternativa all'eliminazione si potrebbe ipotizzare di rendere facoltativa l'acquisizione dei titoli relativi all'esercizio nell'ambito del PAUR.

Si rileva, altresì, una significativa criticità riscontrata nell'individuazione di tutti i titoli da acquisire all'interno del PAUR.

Un'ipotesi di lavoro alternativa potrebbe essere caratterizzata dalla restrizione dei titoli da acquisire a quelli effettivamente richiesti dal proponente.

Ulteriore ipotesi di lavoro potrebbe sostanziarsi in un intervento interpretativo circa la natura derogatoria delle disposizioni speciali da parte del PAUR.

Si rilevano, poi, delle notevoli difficoltà procedurali in relazione all'acquisizione dei titoli in variante agli strumenti urbanistici.

Un'ipotesi di lavoro potrebbe essere rappresentata dall'introduzione di una specifica esclusione di tali titoli dal novero dei titoli da acquisire con il PAUR, i quali sarebbero, dunque, da acquisire in via preventiva.

In relazione, ancora, alle ipotesi di trasformazioni urbanistiche, appare necessario un coordinamento tra gli istituti di semplificazione che comportano varianti automatiche e semplificate e la disciplina del PAUR.

2.2. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 2

«Entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza l'autorità competente verifica l'avvenuto pagamento del contributo dovuto ai sensi dell'articolo 33, nonché l'eventuale ricorrere della fattispecie di cui all'articolo 32, comma 1, e comunica per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. In caso di progetti che possono avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, la pubblicazione è notificata al medesimo con le modalità di cui all'articolo 32»

2.2.1. Regioni che hanno presentato osservazioni

Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria, Veneto.

2.2.2. Quadro generale

Il comma in oggetto lungi dal rappresentare una mera indicazione procedurale, traccia una delle direttrici fondamentali della disciplina in esame. Il relativo dettato normativo, infatti, introduce all'interno del procedimento autorizzativo le altre amministrazioni titolari di poteri autorizzativi, quelle che, in altri termini, dovrebbero rilasciare le autorizzazioni di propria competenza perché il progetto possa essere realizzato e messo in esercizio. Come vedremo la formulazione normativa è appositamente ampia. L'autorità competente dovrà coinvolgere tutti gli enti anche "potenzialmente interessati".

In virtù di tale disposizione, dunque, l'autorità competente non dovrà limitarsi alla ratifica, quasi notarile, di quanto indicato nell'elenco del proponente, bensì, dovrà coinvolgere anche le amministrazioni che ritiene potenzialmente competenti al rilascio di titoli qualsivoglia denominati in relazione al progetto.

La previsione normativa in esame caratterizza l'attività dell'autorità procedente, la quale, come già anticipato, svolge un ruolo di collettore all'interno del procedimento, in termini a tratti simili a quelli svolti dal SUAP. Tuttavia, oltre ad attribuire tale – anche gravoso – compito all'autorità competente, ne definisce anche i limiti. L'autorità competente ha l'onere di comunicare a tutte le amministrazioni, anche potenzialmente interessate, l'avvenuta presentazione dell'istanza e pubblicazione della documentazione. Ma, come vedremo nell'esame del comma 3, una volta divenute destinatarie di tale comunicazione le amministrazioni coinvolte saranno inequivocabilmente parte del procedimento, e qualora risulti effettivamente sussistente una propria competenza in relazione al progetto, sussisterà in capo alle stesse l'obbligo a provvedere ai sensi dell'art. 2, L. 241/1990.

2.2.3. Gli obblighi in capo all'autorità competente

L'autorità competente entro 15 giorni, compiute le verifiche in ordine all'avvenuto pagamento del contributo e sugli eventuali impatti transfrontalieri, comunica per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito *web*. La norma, dunque, prescrive in capo all'autorità competente, oltre al consueto obbligo di verifica formale, un obbligo, ben più gravoso, di comunicazione. Tale comunicazione, lungi dal rappresentare un mero adempimento formale, assume nel procedimento in esame una funzione di estrema rilevanza, poiché è finalizzata a coinvolgere le amministrazioni che diverranno parte integrante del procedimento e che, all'esito di quest'ultimo, dovranno esercitare il proprio potere autorizzatorio.

Appare evidente che il corretto svolgimento del procedimento autorizzatorio unico regionale si fonda sul presupposto che tale comunicazione pervenga a tutte le amministrazioni coinvolte, pena l'invalidità del provvedimento finale. Come già anticipato, il primo ostacolo, a tal proposito, si manifesta considerando che, invero, l'elenco dei titoli necessari alla realizzazione dell'opera è redatto dal proponente, e che, dunque, il novero delle amministrazioni da coinvolgere potrebbe essere inteso esclusivamente in relazione ai titoli autorizzativi indicati dal proponente. Tale ipotesi interpretativa sembra essere in contrasto con la *ratio* della disposizione, nonché con il contesto normativo in cui essa si inserisce. Appare, al contrario, evidente che sussista in capo all'autorità procedente un obbligo di valutazione in ordine alle amministrazioni da coinvolgere, in ossequio al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, al fine di garantire il corretto svolgimento dell'*iter* procedimentale. Questa circostanza permette, altresì, di dirimere il quesito in ordine all'autosufficienza e intangibilità dell'elenco proposto dal ricorrente, che, al contrario, già in questa sede potrà essere oggetto di censure e passibile di integrazione. In virtù della disposizione in esame, dunque, sembra possibile confermare quanto già affermato sopra, e cioè che la redazione dell'elenco dei titoli da parte del proponente rappresenta un presidio valutativo a monte sui titoli necessari, che tuttavia non è autosufficiente e che deve essere ulteriormente oggetto di valutazione da parte dell'autorità competente, nonché da parte delle amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, come emergerà nell'esame del comma 3.

Ulteriore profilo di analisi emerge in relazione alle modalità di pubblicazione della documentazione. Nello specifico tale disposizione deve coordinarsi con quanto successivamente disposto al comma 4, che da parte sua prevede la pubblicazione dell'avviso al pubblico disciplinato dall'art. 23, comma 1, lett. e) D.lgs. 152/2006, specificando oltretutto che «*tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241*» e cioè, in altri termini, che tale pubblicazione tiene luogo della comunicazione di avvio del procedimento.

Le due norme sono suscettibili di differenti interpretazioni.

Una prima tesi interpretativa – ancorata alla natura sostitutiva della comunicazione di avvio del procedimento svolta dalla pubblicazione di cui al comma 4 – si sostanzia nella differenziazione delle due pubblicazioni in funzione dei destinatari delle stesse: la pubblicazione di cui al comma 2 riguarderebbe esclusivamente le amministrazioni chiamate ad esprimersi, mentre la pubblicazione di cui al comma 4 riguarderebbe anche il pubblico interessato, aprendo di fatto la fase di consultazione. A favore di tale tesi milita la circostanza, appunto, che la pubblicazione di cui al comma 4 svolga la funzione di comunicazione di avvio del procedimento, nonché la circostanza che solo all'esito di tale comunicazione il pubblico può produrre osservazioni.

Tuttavia, a fronte di una lettura attenta della norma vi sono vari profili di criticità in relazione a tale interpretazione, elementi che portano alla possibile formulazione di una diversa tesi.

In primo luogo, le osservazioni proponibili all'esito della pubblicazione di cui al comma 4, riguardano esclusivamente la VIA (nonché AIA e VINCA ove presenti). Di conseguenza le osservazioni riguardanti gli altri titoli abilitativi non trovano luogo in quella sede, dovendosi collocare, dunque, necessariamente in una fase antecedente.

In secondo luogo, la pubblicazione di cui al comma 2, non sembra essere rivolta esclusivamente alle amministrazioni interessate, pur essendo queste destinatarie dirette della comunicazione. Ciò poiché la norma prescrive una pubblicazione conforme «*a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*». Di conseguenza, tale pubblicazione è rivolta anch'essa al pubblico, che nondimeno dovrebbe essere ammesso alla produzione di osservazioni a riguardo, quantomeno in relazione ai titoli diversi da VIA, AIA e VINCA.

Tale interpretazione è strettamente connessa, inoltre, alla definizione che si riterrà attribuibile al termine “adeguatezza” di cui al terzo comma, ponendosi a riguardo dei seri profili di criticità in relazione alla garanzia di partecipazione procedimentale, qualora a tale termine si attribuisse un’estensione tale da riguardare una valutazione pienamente di merito.

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro

Appare utile operare un coordinamento maggiormente puntuale tra il comma in esame e il comma 4, in particolare distinguendo in termini più chiari i due tipi di pubblicazione.

Ipotesi di lavoro potrebbe essere costituita dalla specificazione che la pubblicazione di cui al comma 2 è riservata esclusivamente alle amministrazioni coinvolte e non è accessibile al pubblico.

In alternativa, vista la natura definitoria controversa del termine “adeguatezza” oggetto dell’attività di verifica da compiersi da parte delle amministrazioni ai sensi del comma 3, potrebbe ipotizzarsi di anticipare alla fase di pubblicazione di cui al comma 2 anche quella propedeutica alla partecipazione del pubblico, così da garantire le istanze partecipative degli interessati anche in relazione ai titoli che non saranno oggetto della fase di consultazione di cui al comma 4.

2.3. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 3

Entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente, quest'ultima, nonché le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, per i profili di rispettiva competenza, verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione, assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni.

2.3.1. Regioni che hanno presentato osservazioni

Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Umbria, Sicilia, Basilicata, Veneto.

2.3.2. Quadro generale

Il comma 3 nella sua sinteticità svolge un ruolo di chiusura del cerchio tracciato con le disposizioni precedenti e si pone come norma di riferimento per qualificare le responsabilità e i compiti delle amministrazioni coinvolte all'interno del procedimento.

Tutte le amministrazioni destinatarie della comunicazione di pubblicazione della documentazione relativa al progetto, infatti, sono di diritto investite di un obbligo a provvedere in relazione ai profili di propria competenza, e ciò è espressamente disposto nel comma in esame. Tale obbligo a provvedere come vedremo riguarda tanto l'avvio dell'attività istruttoria in relazione al proprio titolo, quanto, ancor prima, la valutazione circa l'effettiva sussistenza di titoli di propria competenza, la quale potrebbe portare, ove opportuno, altresì a richiedere un'integrazione dell'elenco predisposto dal proponente.

Il comma in esame, dunque, impone un nuovo paradigma nel rapporto tra le pubbliche amministrazioni coinvolte, basato sulla collaborazione reciproca a fronte della responsabilità differenziata che comunque grava in capo a ciascuno dei soggetti in gioco.

2.3.3. Le modalità procedurali

La norma scandisce sotto il profilo procedimentale un duplice termine di scadenza, di trenta giorni ciascuno, per effettuare l'attività di verifica della documentazione e per la richiesta di eventuali integrazioni.

Se tale aspetto procedurale appare chiaro, meritevoli di approfondimento invece appaiono numerosi altri profili che emergono dalla lettura della norma.

In primo luogo, non sembra essere specificato il termine assegnato all'amministrazione per valutare la documentazione successivamente alla richiesta di integrazioni. Come si vedrà nell'analisi del comma 4, l'inizio della fase di consultazione del pubblico coincide – in caso di richiesta di integrazioni – con la data di ricevimento delle integrazioni, ma non vi è alcun termine ulteriore per l'amministrazione al fine di compiere la verifica di "completezza" e "adeguatezza" in relazione a tale nuova documentazione.

In secondo luogo, come già anticipato, le amministrazioni destinatarie della comunicazione di cui al comma 2, e cioè, «tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto», sono tenute a compiere la verifica documentale «per i profili di rispettiva competenza».

Quest'ultima locuzione permette di individuare con chiarezza l'assetto delle responsabilità in relazione ai titoli che verranno acquisiti nell'ambito dell'iter procedimentale: ogni amministrazione rimane responsabile in relazione al titolo che gli spetta secondo l'ordinario assetto di competenze.

Ogni amministrazione coinvolta, dunque, in ossequio agli obblighi legati al proprio ufficio deve avviare la propria attività amministrativa conformemente alla procedura dettata dall'art. 27 bis, e deve esercitarne le funzioni.

Ciò rileva fin d'ora poiché le eventuali decadenze procedurali dovute all'inerzia delle amministrazioni coinvolte non saranno poi sanabili successivamente (ad esempio in seno alla conferenza di servizi) e le conseguenze in termini di responsabilità graveranno esclusivamente sulle amministrazioni rimaste colpevolmente inerti in questa fase, se regolarmente destinatarie della comunicazione.

Il comma in esame, infatti, va letto in parallelo con il comma 7, che disciplina la conferenza di servizi decisoria. Si tratta invero di due aspetti della stessa medaglia, o ancor meglio, di due disposizioni che hanno carattere di propedeuticità.

A tal proposito è opportuno specificare che, continuando a trovare applicazione la disciplina generale di cui alla L. 241/1990, sembra ammissibile in questa fase, ove ritenuto opportuno, il ricorso allo strumento della conferenza di servizi istruttoria di cui all'articolo 14, comma 1, della legge 241/1990, al fine di condurre un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti. Ciò purché accada nel rispetto delle tempistiche procedurali scandite dall'art. 27 *bis*, in commento. Tale ipotesi, non va confusa con la conferenza di servizi decisoria – che ha natura obbligatoria – e che è disciplinata al comma 7.

Il corretto esercizio delle proprie funzioni amministrative nella fase procedurale scandita dal comma 3 è determinante e propedeutico per l'espressione di un consapevole convincimento in sede di conferenza di servizi, disciplinata dal comma 7, all'esito della quale, in caso di inerzia da parte dell'amministrazione chiamata ad esprimersi, il relativo provvedimento di conseguenza sarà acquisito ugualmente, e la relativa responsabilità sorgerà comunque in capo all'amministrazione inerte.

2.3.4. I margini operativi di verifica della documentazione: individuazione del corretto perimetro applicativo e definitorio dei termini “completezza” e “adeguatezza”

La norma prescrive, dunque, che le amministrazioni ciascuna per i profili di propria competenza «verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione».

Il profilo che desta maggiore criticità nell'interpretazione della norma in esame riguarda la corretta individuazione del perimetro applicativo e definitorio dei termini “completezza” e “adeguatezza”. Ciò poiché, molte regioni sembrano interpretare tale fase come una fase di natura preliminare, finalizzata a verificare la presenza degli elaborati e dei contenuti minimi previsti da disposizioni normative e regolamentari ai fini della valutazione. La valutazione vera e propria, invece, sarebbe collocata, sempre a parere di alcune regioni in una fase successiva, individuata nella fase di consultazione di cui al comma 4 e 5.

Tuttavia, un'attività di verifica così descritta sembra coincidere unicamente con il perimetro definitorio del termine “completezza”.

In base al testo della norma residua, invece, in capo alle amministrazioni un'ulteriore verifica, individuata dal legislatore come fase di “adeguatezza”, che appunto non può risolversi nella mera verifica di completezza documentale.

Anche in virtù della contrapposizione rispetto a quest'ultima, infatti, la verifica di adeguatezza sembra richiedere un *quid pluris*, rispetto al mero controllo circa la presenza degli elaborati e della documentazione necessaria. Il termine scelto, infatti, sembra impingere nel merito della valutazione dell'amministrazione.

Se tale aspetto appare pacifico, è invece estremamente problematico definire l'estensione da attribuire a tale valutazione di merito.

Sembra possibile ipotizzare che tale valutazione possa financo riguardare il merito nella propria interezza, e dunque in altre parole, che la norma prescriva che è proprio questa fase, ai sensi del comma 3, la fase nella quale le amministrazioni compiono la propria attività istruttoria e assumono le proprie decisioni, da esprimersi poi, chiaramente, in fase di conferenza di servizi.

D'altronde, tale soluzione sembra compatibile, sotto il profilo delle tempistiche anche con la disciplina generale del procedimento amministrativo. Il termine di trenta giorni, infatti, prorogabile di ulteriori trenta per eventuali integrazioni, sembra compatibile con la Legge 241 del 1990 che prevede un obbligo di conclusione del procedimento entro trenta giorni (cfr. art. 2, comma 2, L. 241/1990).

Decisamente meno compatibile, tuttavia, appaiono tale opzione interpretativa e tali tempistiche, in relazione alle specificità dei singoli procedimenti amministrativi che hanno finora presieduto all'adozione dei provvedimenti che devono confluire nel PAUR.

Altrettanto poco compatibile appare tale attività valutativa con la disciplina relativa alla partecipazione procedimentale, che sarebbe evidentemente frustrata poiché le forme più complete di pubblicazione

avvengono solo in una fase successiva, quella descritta al comma 4, che sostanzialmente comporterebbe una partecipazione del pubblico successiva alla valutazione nel merito, circostanza che non sembra coerente con i principi ordinamentali sul punto.

È necessario aggiungere, inoltre, che al successivo comma 4 non si fa più riferimento all'adeguatezza documentale, riferendosi esclusivamente alla verifica di completezza, circostanza che pone ulteriori dubbi sull'effettiva volontà del legislatore.

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro

Non sembra al momento di agevole interpretazione la corretta definizione del termine "adeguatezza" nonché l'estensione della relativa attività.

Ipotesi di lavoro potrebbe essere rappresentata dall'espunzione del termine dalla normativa, collocando la fase di verifica di merito, in termini espressi, alla successiva fase, in concomitanza con l'attività di consultazione del pubblico.

In alternativa, qualora invece si intendesse mantenere l'attività di verifica di "adeguatezza" sembrerebbe opportuno coordinare la fase di pubblicazione con le esigenze partecipative del pubblico.

Ulteriore ipotesi di lavoro riguarderebbe la corretta ed espresa individuazione delle tempistiche, poiché vi è un *vulnus* in relazione al termine assegnato all'amministrazione per valutare le integrazioni richieste.

2.4. ARTICOLO 27 BIS, COMMA 4

Successivamente alla verifica della completezza documentale, ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse, l'autorità competente pubblica l'avviso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera e), di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Dalla data della pubblicazione del suddetto avviso, e per la durata di sessanta giorni, il pubblico interessato può presentare osservazioni concernenti la valutazione di impatto ambientale e, ove necessarie, la valutazione di incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale.

2.4.1. Regioni che hanno presentato osservazioni

Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria, Veneto.

2.4.2. Quadro generale

La fase descritta dal comma 4 coincide con la fase di consultazione procedimentale, ed ha come finalità quella di garantire le istanze partecipative del pubblico interessato.

Il dettato normativo, infatti, attribuisce un termine di sessanta giorni, decorrente dalla data di conclusione dell'attività di verifica documentale di cui al comma 2 (individuata, invero, esclusivamente nella verifica di "completezza" e non più anche di adeguatezza), o dalla data di ricevimento delle integrazioni documentali, ove richieste, entro il quale il pubblico interessato può presentare osservazioni. L'avvio di tale fase procedimentale è definito dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico di cui all'art. 23, comma 1, lett. e), D.lgs. 152/2006, che svolge a sua volta funzione di comunicazione di avvio del procedimento.

Ancorché la *ratio* della norma appaia chiaro, la relativa interpretazione manifesta notevoli nodi critici poiché la norma sembra aprire una finestra procedimentale, interna al procedimento unico, rivolta esclusivamente a determinati titoli, e più precisamente, esclusivamente alla VIA e ove presenti all'AIA e alla VINCA.

2.4.3 Le modalità procedurali

Come premesso, la fase procedimentale in esame prevede un termine di sessanta giorni per consentire la consultazione del pubblico.

Il primo profilo critico emerge nella corretta interpretazione delle tempistiche nonché in alcune peculiari scelte terminologiche.

Il termine di sessanta giorni, infatti, decorre dalla data di completamento della verifica di completezza documentale, disciplinata al comma 3, o dalla data di ricevimento delle integrazioni ove richieste.

Prendendo in esame la prima ipotesi disciplinata, appare immediatamente rilevante la scelta di far decorrere la consultazione pubblica all'esito della verifica di "completezza" documentale, omettendo dunque la verifica di "adeguatezza" da svolgersi anch'essa nella precedente fase di cui al comma 2.

La scelta terminologica appare, ad un'analisi dettagliata, particolarmente peculiare poiché comporta delle conseguenze non completamente definibili. Per un verso, infatti, è possibile interrogarsi se l'omissione del termine adeguatezza sia significativo e voluto, oppure se invero tale termine si ritiene incluso nella verifica di "completezza" da intendersi come verifica complessiva di cui al comma 3.

In risposta a tale quesito non sembrano emergere elementi utili a suffragio, e dunque appare necessario indagare sulla natura significativa di tale omissione.

Attribuendo una natura significativa all'omissione sembra possibile ritenere che il legislatore abbia voluto differenziare la fase di completezza – necessariamente propedeutica all'avvio della fase di consultazione pubblica – rispetto a quella di adeguatezza. Quest'ultima riguarderebbe dunque una valutazione di merito e richiedendo necessariamente un tempo maggiore dovrebbe avvenire in una fase temporale successiva alla verifica di completezza, pur rispettando i termini prelettori di cui al comma 2.

Ciò significherebbe che, l'autorità competente e le amministrazioni coinvolte potrebbero concludere prima la fase di verifica della completezza documentale, e far decorrere da quella data la fase di consultazione pubblica, per poi concludere in una fase successiva – nel rispetto degli esigui termini di cui al comma 2 – la fase di adeguatezza.

Tale interpretazione, ancorché di difficile applicazione concreta nelle tempistiche previste, avrebbe il vantaggio di tutelare le istanze partecipative del pubblico, che effettivamente potrebbe essere coinvolto nella verifica di adeguatezza all'interno della quale potrebbero convergere le eventuali osservazioni.

La norma, tuttavia, anche interpretata in questi termini, non impone necessariamente un differimento della verifica di completezza e di adeguatezza, di conseguenza, certamente le amministrazioni possono concluderle contemporaneamente, rendendo di fatto inefficace l'omissione dell'indicazione del termine adeguatezza nella disposizione in esame.

Quest'ultimo scenario è senza dubbio il più ricorrente, come appare d'altronde evidente anche alla luce delle strette tempistiche che caratterizzano la fase di verifica di cui al comma 2.

Le criticità qui esposte, tuttavia, riemergono se si esamina l'altra data prevista dal legislatore come *dies a quo* da cui far decorrere la fase di consultazione: la data di ricevimento delle integrazioni ove richieste.

La criticità che emerge è legata alla necessaria fase di verifica della documentazione prodotta dal proponente in ossequio alla richiesta di integrazioni.

Ebbene, la norma prescrive che dalla data di produzione della documentazione decorre il termine di sessanta giorni per la consultazione del pubblico, ma non prevede alcun termine per le amministrazioni per compiere la necessaria verifica di completezza e adeguatezza in relazione alla nuova documentazione prodotta.

Quest'ultimo appare un *vulnus* normativo che *de iure condito* comporta esclusivamente in capo alle amministrazioni l'obbligo di rispettare il successivo termine (di sessanta giorni per la consultazione) ma che crea una profonda divergenza tra l'ipotesi in cui non vengono richieste integrazioni, nel qual caso la fase di verifica di completezza e adeguatezza avrà una durata di trenta giorni, rispetto all'ipotesi in cui vengono richieste integrazioni, nel qual caso la fase di verifica potrebbe avere una durata di almeno centoventi giorni (i sessanta giorni massimi previsti dal comma 3, sommati ai sessanta giorni previsti dal comma 4 per la consultazione del pubblico).

2.4.4. Il perimetro applicativo della fase di consultazione. Una finestra procedimentale rivolta esclusivamente alla VIA e ove presenti all'AIA e VINCA.

Oltre ai citati nodi procedurali, la norma in esame pone un preventivo quesito interpretativo in relazione alla propria effettiva efficacia applicativa.

Il testo della norma, infatti, a differenza di come interpretato da molte regioni, non sembra aprire una fase di consultazione relativa a tutti i titoli oggetto del procedimento unico.

In termini piuttosto chiari, infatti, la disposizione in esame circoscrive la fase di consultazione alla presentazione da parte del pubblico interessato di «*osservazioni concernenti la valutazione di impatto ambientale e, ove necessarie, la valutazione di incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale*».

Non solo, a ben vedere, infatti, la fase di consultazione è avviata non già con la pubblicazione della documentazione – che è, invece, già pubblicata integralmente tramite la pubblicazione operata dall'autorità competente ai sensi del comma 2 – bensì con la pubblicazione dell'avviso al pubblico di cui all'art. 23, comma 1, lett. e), e cioè, dell'avviso al pubblico descritto all'art. 24, commi 1 e 2, riguardante specificamente la valutazione d'impatto ambientale.

Ciò sembra significare, dunque, che la fase di consultazione in commento non concerne i titoli a vario modo ricompresi nel PAUR, bensì esclusivamente VIA, AIA e VINCA, creando, di conseguenza, una finestra procedimentale autonoma all'interno del procedimento unico, che riguarda esclusivamente i titoli sopra menzionati.

Tale previsione sembra comportare, dunque, che non possono pervenire, in questa fase, osservazioni riguardo gli altri titoli.

Se il dettato normativo appare, in effetti, molto chiaro sul punto, emerge immediatamente una criticità in relazione all'individuazione dell'effettiva sede ove il pubblico interessato possa esercitare le proprie prerogative procedurali in relazione agli altri titoli oggetto del PAUR.

In soccorso a tale quesito intervengono le riflessioni compiute nei paragrafi precedenti, tramite le quali si è ipotizzato che tale fase possa trovare la propria collocazione in un momento precedente, all'esito cioè, della prima pubblicazione, compiuta ai sensi del comma 2, ancorché tale pubblicazione sarebbe carente del valore di comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli artt. 7 e 8 della L. 241/1990.

A tale, intricato *iter* interpretativo, va aggiunto che la pubblicazione di cui al comma 2 riguarda anche la VIA, e che, di conseguenza, individuando in quella la fase inaugurale della consultazione pubblica, non vi sono elementi chiari per poter escludere la ricezione già in quella fase di osservazioni riguardo la stessa VIA, scontrandosi, di conseguenza, tale ipotesi interpretativa con quanto successivamente disposto al comma 4 in esame.

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro

La prima criticità emersa dall'esame della disposizione in argomento risiede nella corretta definizione delle modalità di avvio della fase di consultazione e nella necessità di una maggior esplicitazione della scansione procedimentale tra verifica di completezza e verifica di adeguatezza.

Appare altrettanto critica, inoltre, la mancata indicazione del termine per lo svolgimento della verifica di completezza e adeguatezza all'esito della richiesta di integrazioni eventualmente formulata.

Sembra, inoltre, necessario un maggior coordinamento tra la fase di pubblicazione di cui al comma 4 e quella di cui al comma 2. In particolare, a seconda della definizione che intende darsi al termine adeguatezza, al fine di garantire la massima partecipazione procedimentale, bisognerebbe distinguere tra l'attività di consultazione riguardante i singoli procedimenti autorizzativi e quella riguardante la VIA.

L'attuale dettato normativo, infatti, crea un *vulnus* in relazione alla partecipazione procedimentale da parte del pubblico interessato in relazione agli altri titoli abilitativi ricompresi nel PAUR.

Ipotesi di lavoro potrebbe riguardare l'estensione della fase di partecipazione anche ai provvedimenti ulteriori, non coincidenti dunque esclusivamente con la VIA, AIA e VINCA.

Sarebbe inoltre opportuno inserire un termine per la verifica di completezza e adeguatezza successiva alla richiesta di integrazioni.

2.5. Articolo 27 bis, comma 5

Entro i successivi trenta giorni l'autorità competente può chiedere al proponente eventuali integrazioni assegnando allo stesso un termine non superiore a trenta giorni.

Su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a centottanta giorni.

Qualora entro il termine stabilito il proponente non depositi la documentazione integrativa, l'istanza si intende ritirata ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione.

L'autorità competente, ove motivatamente ritenga che le modifiche o le integrazioni siano sostanziali e rilevanti per il pubblico, dispone, entro quindici giorni dalla ricezione della documentazione integrativa, che il proponente trasmetta, entro i successivi quindici giorni, un nuovo avviso al pubblico, predisposto in conformità all'articolo 24, comma 2, del presente decreto, da pubblicare a cura della medesima autorità competente sul proprio sito web, di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate. In relazione alle modifiche o integrazioni apportate al progetto e alla documentazione, i termini di cui al comma 4 per l'ulteriore consultazione del pubblico sono ridotti alla metà.

2.5.1. Regioni che hanno presentato osservazioni

Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Puglia, Umbria, Sicilia, Veneto.

2.5.2. Quadro generale e modalità procedurali

La fase procedimentale disciplinata dal comma 5 disciplina il possibile esito della fase di consultazione. Da tale fase, infatti, può emergere la necessità, in virtù delle osservazioni presentate dal pubblico, per l'autorità competente di formulare una ulteriore richiesta di integrazioni, da compiersi anche in questo caso entro trenta giorni dal termine della fase di consultazione, e che prevede anch'essa la possibilità di assegnare un termine di trenta giorni al proponente per la relativa produzione.

La norma prevede, poi, al fine di ovviare all'esigenza di eventuali integrazioni documentali particolarmente gravose, la possibilità per il proponente di richiedere la sospensione del procedimento per un termine massimo di centottanta giorni.

Il termine, avendo efficacia di sospensione del procedimento, qualora venga concesso comporta, appunto, la sospensione dei termini procedurali i quali ricominceranno a decorrere esattamente dal momento in cui erano al momento della sospensione. Così se la sospensione interviene, ad esempio, una volta decorsi venti dei trenta giorni a disposizione del proponente per presentare le integrazioni, riprenderà a decorrere dal ventunesimo giorno, una volta terminato il periodo di sospensione.

A tale previsione di favore per il proponente fa da contraltare l'obbligo, in capo all'autorità competente, di archiviare il procedimento in tutti i casi in cui il proponente non rispetti le tempistiche previste in relazione alla presentazione della documentazione integrativa.

La norma, infine, prevede un'ulteriore – potenziale – fase, dovuta alla presenza di modifiche sostanziali del progetto e rilevanti per il pubblico a fronte delle integrazioni pervenute.

In questo caso l'autorità competente, motivando la propria decisione, può aprire un'ulteriore fase di consultazione che prevede la pubblicazione di un nuovo avviso al pubblico, avente tuttavia tempistiche dimezzate.

2.5.3. Il perimetro applicativo e la natura di finestra procedimentale

Anche in relazione al comma in esame emergono delle criticità interpretative figlie di quanto già argomentato in relazione al comma 4, e riguardanti l'attinenza di tale fase esclusivamente alla VIA e ove presenti alla VINCA e all'AIA, o, viceversa, l'attinenza anche agli altri titoli da acquisire con il PAUR.

Le criticità sul punto sembrano essere ancora maggiori, poiché si riverberano sull'applicazione sostanziale della norma creando a seconda dell'interpretazione scelta, scenari profondamente divergenti.

Il dettato normativo, tuttavia, appare piuttosto chiaro anche in questo caso.

Coerentemente con quanto disposto al comma 4, infatti, la fase in argomento sembra riguardare esclusivamente i provvedimenti che hanno ricevuto osservazioni in tal sede, e cioè, esclusivamente i provvedimenti di VIA, AIA e VINCA.

Ciò non solo in virtù del chiaro tenore letterale del comma 4, bensì anche di quanto disposto al comma 5, che fa, infatti, riferimento esclusivamente all'autorità competente, non considerando più le altre amministrazioni.

Di conseguenza, aderendo a tale tesi interpretativa, le modifiche progettuali potrebbero riguardare esclusivamente i titoli sopra menzionati, ed è in relazione ad essi che l'autorità competente deve valutare la natura sostanziale o meno per una eventuale riedizione della fase di consultazione (per la quale, per inciso, si riproporrebbero gli stessi quesiti interpretativi già esaminati nei paragrafi dedicati al comma 4).

Se sotto un profilo formale tale interpretazione appare condivisibile, nell'applicazione pratica sembra tuttavia recare delle irriducibili contraddizioni, che non sembrano suscettibili di soluzione *de iure condito*.

Il più complesso profilo di criticità, infatti, riguarda l'eventualità, non improbabile, che a seguito delle integrazioni richieste in relazione alla VIA, AIA o VINCA, emergano delle necessarie modifiche anche in relazione alla documentazione riguardante altri titoli autorizzatori.

In questa ipotesi tali modifiche non troverebbero disciplina nell'articolo e dunque emergerebbero evidenti difficoltà procedurali.

Il tema è connesso, oltretutto, con la criticità relativa al difficile coordinamento della presenza contestuale di vari livelli di dettaglio di elaborazione progettuale, ampiamente dibattuto nei paragrafi a commento del comma 1.

Sembra possibile individuare sul punto, nel silenzio della norma, uno spazio all'intervento normativo delle regioni ai sensi dell'art. 7 bis, D.lgs. 152/2006, che attribuisce alle regioni «*il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale*».

Sebbene, infatti, la norma faccia espresso riferimento all'autorità competente e non più alle «*amministrazioni e gli enti di cui al comma 2*», nonché faccia seguito proprio alla fase di consultazione, che effettivamente concerne solo VIA, VINCA e AIA, non si rinviene nella norma alcuna disposizione espressa volta a ritenere non ammissibile la partecipazione alla fase di cui al comma 5 anche delle amministrazioni competenti al rilascio degli altri titoli autorizzatori.

Ancorché appaia evidente la propedeuticità della fase di consultazione, rispetto all'attività istruttoria qui contemplata, potrebbe risultare astrattamente legittima un'eventuale scelta da parte della regione di ammettere a tale fase anche un'ulteriore attività istruttoria relativa ai titoli diversi da VIA, AIA e VINCA.

Ciò, tuttavia, dovrebbe accadere nel rispetto pedissequo delle disposizioni espresse e cioè, in primo luogo (e a differenza della precedente istruttoria di cui al comma 3), le istanze istruttorie dovranno essere coordinate e trasmesse esclusivamente dall'autorità competente. In secondo luogo, e in termini ancor più cogenti, la regione nella propria disposizione dovrà rispettare i «*termini procedurali massimi*» (cfr. art. 7 bis) relativi a tale fase procedimentale.

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro

Le principali criticità relative al comma 5 sono rappresentate dall'assenza di coordinamento della normativa in esame rispetto agli altri titoli autorizzativi inclusi nel PAUR. Questi ultimi, infatti, sono esclusi dalla fase di consultazione, tuttavia, le eventuali modifiche derivanti dalle osservazioni del pubblico potrebbero indirettamente incidervi, e non è presente, al momento, alcuna fase procedimentale che disciplini tale fattispecie.

Ipotesi di lavoro potrebbe riguardare l'espressa inclusione anche degli altri titoli inclusi nel PAUR tra i titoli potenzialmente oggetto di osservazioni e modifiche, ammettendo, dunque, anch'essi alla fase di consultazione che, al contrario, *de iure condito* sembra unicamente rivolta alla VIA, AIA e VINCA.

2.6. Articolo 27 bis, comma 6

L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico si svolga ai sensi dell'articolo 24-bis, comma 1, con le forme e le modalità disciplinate dalle regioni e dalle province autonome ai sensi dell'articolo 7-bis, comma 8.

2.6.1 Regioni che hanno presentato osservazioni

Liguria.

2.6.2. Quadro generale

La norma in esame prevede la possibilità di svolgere la fase di consultazione di cui ai commi 4 e 5, nelle forme dell'inchiesta pubblica di cui all'art. 24 bis.

Ciò permette di ritenere che, qualora l'autorità competente lo disponga, la fase di consultazione si svolga ai sensi dell'art. 24 bis, comma 1 e non ai sensi dell'art. 27 bis comma 4. Dovranno, dunque, in tal caso applicarsi anche le tempistiche previste dall'art. 24 bis, comma 1, che recita: «1. L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico di cui all'articolo 24, comma 3, primo periodo, si svolga nelle forme dell'inchiesta pubblica, con oneri a carico del proponente, nel rispetto del termine massimo di novanta giorni [...]».

Di conseguenza, in applicazione dell'art. 24 bis, comma 1, qualora l'autorità competente decida di darvi applicazione, l'inchiesta pubblica potrà svolgersi nel rispetto del termine massimo di novanta giorni.

Le modalità di svolgimento dell'inchiesta pubblica, nonché le modalità di attivazione di tale opzione procedurale, sono rimesse all'autonomia normativa delle regioni ai sensi dell'art. 7 bis, comma 8, D.lgs. 152/2006, più volte richiamato.

Dunque, se a livello statale tali modalità sono definite all'art. 24 bis, comma 2, questo non trova applicazione in ambito regionale, che, infatti, correttamente non è richiamato dall'art. 27 bis, comma 6.

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro

Non sono emerse criticità in relazione al comma in argomento.

Come unica ipotesi di lavoro si potrebbe esplicitare che il termine di sessanta giorni previsto per la fase di consultazione è derogato nel caso di inchiesta pubblica dal termine previsto dall'art. 24 bis, comma 1, che coincide con un tempo massimo di 90 giorni.

2.7. Articolo 27 bis, comma 7

Fatto salvo il rispetto dei termini previsti dall'articolo 32 per il caso di consultazioni transfrontaliere, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale 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.

La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14ter della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di centoventi giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita.

Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'articolo 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto.

2.7.1. Regioni che hanno presentato osservazioni

Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria, Sicilia, Basilicata, Veneto.

2.7.2 Ulteriore normativa di riferimento: l'art. 14 ter, legge 7 agosto 1990, n. 241

1. La prima riunione della conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona si svolge nella data previamente comunicata ai sensi dell'articolo 14 bis, comma 2, lettera d), ovvero nella data fissata ai sensi dell'articolo 14 bis, comma 7, con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti.

2. I lavori della conferenza si concludono non oltre quarantacinque giorni decorrenti dalla data della riunione di cui al comma 1. Nei casi di cui all'articolo 14 bis, comma 7, qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è fissato in novanta giorni. Resta fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

3. Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.

4. Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ferma restando l'attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto. Le amministrazioni di cui all'articolo 14 quinquies, comma 1, prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma.

5. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa regione o allo stesso ente locale nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza.

6. Alle riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza.

7. All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione precedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14 quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

2.7.3. Quadro generale

Il comma 7 dell'art. 27 *bis* assume ad ogni effetto un ruolo cruciale nell'ambito dell'intera normativa. In questa sede, infatti, viene disciplinata l'ultima fase del complesso procedimento amministrativo fin qui descritto: la fase decisionale.

La norma in argomento, dunque, disciplina il segmento procedimentale che porta all'adozione del provvedimento finale, e rappresenta il luogo in cui devono trovare sintesi le attività procedurali poste in essere dalle amministrazioni competenti al rilascio dei titoli inclusi nel provvedimento autorizzatorio unico regionale.

La complessità del procedimento in esame, caratterizzato dalla presenza ontologica di una pluralità di titoli o atti di assenso comunque denominati, ha portato il legislatore ad avvalersi, in questa sede, della disciplina relativa alla conferenza di servizi. Ciò, in piena conformità con la *ratio* che ha caratterizzato l'intera riforma dell'istituto della conferenza di servizi, in virtù della quale è necessario ricorrere a tale modulo di accelerazione procedimentale in tutti i casi in cui risulti necessaria l'acquisizione di più di un titolo autorizzatorio.

I profili di criticità della disciplina in esame, dunque, si intrecciano indissolubilmente con quelli, più generali, relativi al rinnovato istituto della conferenza di servizi. Ciononostante, permangono molteplici profili peculiari che assumono anch'essi le proprie specifiche criticità e che contribuiscono ad arricchire la complessità dell'esame normativo.

L'*iter* procedimentale descritto dalla norma prevede la convocazione della conferenza di servizi da parte dell'autorità precedente «entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali».

La modalità procedurale della conferenza di servizi è individuata esclusivamente nella modalità sincrona e simultanea, essendo richiamato espressamente l'art. 14 *ter* L. 241/1990.

La determinazione conclusiva della conferenza di servizi costituisce, poi, il provvedimento autorizzatorio unico regionale, recando l'indicazione esplicita dei titoli ivi contenuti che, come vedremo, dovranno essere ben distinti ed individuabili. La decisione circa l'esito della conferenza di servizi spetterà all'autorità precedente, che sarà tenuta a decidere secondo le posizioni prevalenti (art. 14 *ter*, comma 7). A tal proposito, tuttavia, il legislatore compie una valutazione di prevalenza *ex lege* della VIA, disponendo infatti che: «resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA». La determinazione conclusiva della conferenza di servizi, poi, «costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita».

2.7.4 Le modalità procedurali: convocazione, decorrenza dei termini e avvio della conferenza

L'*iter* procedurale della conferenza di servizi nell'ambito del PAUR evidenzia una serie di previsioni derogatorie rispetto alla disciplina generale.

In primo luogo, le modalità di convocazione divergono rispetto a quanto previsto all'art. 14 *ter*, L. 241/1990, poiché l'autorità precedente dovrà procedere alla convocazione «entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali».

Non trova dunque applicazione il comma 1 dell'art. 14 *ter*, ove la norma generale prescrive che «*in modalità sincrona si svolge nella data previamente comunicata ai sensi dell'articolo 14 bis, comma 2, lettera d), ovvero nella data fissata ai sensi dell'articolo 14 bis, comma 7*».

Tale primo profilo di esame dà origine a due riflessioni entrambe di natura significativa.

In primo luogo, emerge una criticità in ordine ai termini previsti nell'ambito del procedimento unico, poiché sembra mancare un adeguato coordinamento tra la previsione qui in esame, che prevede l'obbligo in capo all'autorità procedente di convocare la conferenza di servizi entro 10 giorni dalla chiusura della fase di consultazione nel caso in cui non vi siano richieste di integrazioni, e la disciplina di cui al comma 5, che, invece, prevede in capo all'amministrazione competente un termine pari a 30 giorni per valutare l'eventualità di una richiesta di integrazioni.

Nel caso in cui vi sia effettivamente una richiesta di integrazioni *nulla quaestio*, insorgendo poi l'obbligo dell'amministrazione alla convocazione della conferenza di servizi alla data di ricevimento di queste ultime (pur residuando il dubbio, già espresso in precedenza, circa l'assenza di un termine per valutare l'entità delle integrazioni ricevute, valutazione che in questo caso dovrà svolgersi in sede di conferenza).

Più problematico appare, invece, il coordinamento tra il termine di 30 giorni concesso all'amministrazione per valutare l'eventuale necessità di integrazioni e il termine di 10 giorni imposto ai fini della convocazione della conferenza di servizi nelle ipotesi in cui tale richiesta di integrazioni non si ritenga necessaria. Ciò poiché entrambi i termini decorrono dalla stessa data, coincidente con la conclusione della fase di consultazione, e il termine di 10 giorni presuppone una determinazione da parte dell'amministrazione a non richiedere le integrazioni, la quale tuttavia avrebbe ulteriori 20 giorni per determinarsi.

Tale profilo appare frutto di un *vulnus* nella redazione della norma non superabile se non tramite l'adozione di uno dei due termini come prevalente rispetto al precedente. In termini cautelativi, dunque, non può che ritenersi prevalente il termine di 10 giorni, riducendosi dunque a tale intervallo temporale la valutazione dell'amministrazione al fine di acquisire o meno ulteriori integrazioni. Ciò non toglie che *de iure condendo* dovrà essere presa in considerazione, necessariamente, l'ipotesi di prevedere un più armonioso coordinamento tra i due termini procedurali in esame.

Ulteriore profilo rilevante, sul punto, è rappresentato dalla non applicabilità della disciplina richiamata al comma 1 dell'art. 14 *ter*, e in particolare dell'art. 14 *bis*, comma 7, che a sua volta richiama l'art. 14 *bis*, comma 2, lett. b) che permette all'autorità procedente di assegnare un termine, non superiore a 15 giorni, alle amministrazioni convocate per formulare richieste di integrazioni. L'inapplicabilità di tale disciplina trova il proprio fondamento nella circostanza che l'art. 27 *bis* disciplina in termini diversi e ben dettagliati le modalità di acquisizione delle integrazioni documentali all'interno del procedimento amministrativo unico, prevedendo due fasi ben definite (una ai sensi del comma 3 e una ai sensi del comma 5), e che dunque tale fase di richiesta di integrazioni, prevista nella disciplina generale per le ipotesi in cui il procedimento amministrativo si svolga integralmente in sede di conferenza di servizi, non sembra trovare applicazione nella disciplina di cui all'art. 27 *bis*. A suffragio di tale interpretazione milita, altresì, la circostanza che la peculiarità della disciplina in esame comporta dei particolari obblighi di pubblicazione e di consultazione che sarebbero inconciliabili con un'ulteriore richiesta di integrazioni e soprattutto con il termine perentorio previsto per la conclusione della conferenza di servizi.

Resta ferma la possibilità di chiedere al proponente chiarimenti e precisazioni di natura non sostanziale in merito al progetto, propedeutiche al confronto ed alla sintesi dei conflitti propria delle sedute della conferenza di servizi.

Anche le tempistiche di svolgimento della conferenza, infatti, assumono dei profili di specificità. A differenza della disciplina generale di cui al comma 2 dell'art. 14 *ter*, che prevede per la conclusione della conferenza un termine di 45 o 90 giorni (in caso di coinvolgimento di interessi sensibili) a decorrere dallo svolgimento della prima riunione, ai sensi del 27 *bis* il termine è più ampio: 120 giorni, ma con decorrenza molto più ravvicinata. I 120 giorni, infatti, non decorrono dalla prima riunione, bensì iniziano a decorrere già dalla data di convocazione dei lavori.

2.7.5 Le modalità procedurali: la corretta individuazione delle amministrazioni coinvolte e le relative prerogative procedurali

Un profilo rilevante, di natura procedurale ma con conseguenze sostanziali estremamente significative, riguarda l'effettiva individuazione delle amministrazioni da coinvolgere nell'ambito della conferenza di servizi.

Ebbene, come è agevole desumere dal tenore della norma, oltre al proponente, devono certamente partecipare tutte le amministrazioni titolari di un potere amministrativo al rilascio dei titoli inclusi all'interno del PAUR, ovviamente tramite il proprio rappresentante unico (di cui si parlerà più diffusamente *infra*).

La peculiarità della disciplina in esame, tuttavia, è rappresentata dalla circostanza che la partecipazione di tali amministrazioni non può essere limitata alla sola conferenza di servizi.

La conferenza di servizi del PAUR, infatti, rappresenta l'atto conclusivo di un complesso *iter* procedimentale che fin da principio, fino cioè alla comunicazione di cui al comma 2, ha visto coinvolgere le amministrazioni competenti all'interno del procedimento amministrativo.

Infatti, è tramite la comunicazione ai sensi del comma 2 che l'autorità competente in materia di VIA identifica le «*amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto*». Tali amministrazioni, poi, una volta investite dalla comunicazione, dovranno, ai sensi del comma 3 «*per i profili di rispettiva competenza*» verificare «*l'adeguatezza e la completezza della documentazione*». Tramite la comunicazione di cui al comma 2, e l'attività istruttoria di cui al comma 3, le amministrazioni coinvolte divengono, dunque, *ab initio* parte integrante del procedimento amministrativo in esame, divenendo, di conseguenza, parti necessarie anche della conferenza di servizi.

L'*iter* procedimentale, dunque, prevede una dettagliata fase istruttoria, già ampiamente trattata nei precedenti paragrafi, a cui devono necessariamente prendere parte le amministrazioni titolari del potere al rilascio dei singoli titoli, ciò poiché tale attività istruttoria svolge una funzione propedeutica all'espressione della propria decisione definitiva nell'ambito della conferenza di servizi.

Tali considerazioni assumono un'estrema rilevanza ai fini dell'individuazione del concreto svolgimento della conferenza. Ciò poiché, come invece spesso accade in termini di prassi, non sarà conforme all'*iter* procedimentale una partecipazione di tali amministrazioni che sia limitata alla conferenza di servizi.

Come premesso, in tale ipotesi l'amministrazione interverrebbe senza poter espletare alcuna attività istruttoria. Nel caso del procedimento autorizzatorio unico regionale, infatti, la conferenza di servizi rappresenta la sede per l'effettivo e conclusivo confronto e composizione degli interessi tra le varie amministrazioni. Le prerogative delle amministrazioni coinvolte nell'ambito della conferenza di servizi, dunque, appaiono limitate al confronto in virtù della documentazione già acquisita, in merito alla quale possono eventualmente formularsi nei confronti del proponente richieste di chiarimenti, e non già richieste di integrazioni documentali, che, al contrario, trovano la propria sede in una fase antecedente dell'*iter* procedimentale, individuata nella fase di cui ai commi 3, 4 e 5.

2.7.6 La disciplina relativa al "rappresentante unico" e le modalità di espressione della posizione delle amministrazioni rappresentate

Una delle specificità della conferenza di servizi sincrona e simultanea di cui all'art. 14 *ter*, L. 241/1990 è rappresentata dalla necessaria «*partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti*». Tale previsione traccia un rilevante tratto di differenziazione rispetto alla conferenza di servizi asincrona, ove, invece, le amministrazioni partecipano tramite la trasmissione della propria determinazione all'amministrazione procedente.

Nella conferenza di servizi disciplinata dall'art. 14 *ter*, infatti, le amministrazioni devono essere fisicamente (o telematicamente) presenti tramite il proprio rappresentante, la mancata partecipazione equivale all'espressione di un assenso senza condizioni.

Ulteriore profilo di novità è rappresentato dalla circostanza che la partecipazione delle amministrazioni alla conferenza deve avvenire, appunto, per il tramite del proprio rappresentante unico.

Ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 14 *ter*, infatti, «*le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni*» (comma 4) e «*ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa regione o allo stesso ente locale nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza*» (comma 5).

Di conseguenza, ancorché sia rimessa all'autonomia delle regioni e degli enti locali la definizione delle modalità di designazione del rappresentante unico, è tuttavia pacifico che, tanto per le amministrazioni statali, quanto per le amministrazioni regionali e locali, qualora alla conferenza di servizi partecipino anche altre amministrazioni, ognuna di esse dovrà essere presente tramite il proprio rappresentante unico.

A livello statale è poi prevista la possibilità per le singole amministrazioni di partecipare comunque alle riunioni in funzione di supporto e fermo il potere di rappresentanza del rappresentante unico.

Tale evenienza, riguardo i livelli regionali e locali è rimessa alle scelte autonome di ciascuna amministrazione che può prevedere l'estensione di tale previsione anche al proprio interno o meno.

La disciplina relativa al rappresentante unico costituisce a tutti gli effetti una delle novità di principale rilievo in materia di conferenza di servizi. La relativa istituzione risponde all'esigenza di semplificazione di cui lo stesso istituto della conferenza di servizi è attuazione, riducendo di fatto il numero di interlocutori abilitati a manifestare la propria posizione in merito all'oggetto della conferenza. Alla riduzione del numero di interlocutori si affianca l'obbligo di presenza alla conferenza, al fine di favorire l'efficacia del confronto.

Ciò premesso, se è certamente chiara dalla normativa la funzione in conferenza del rappresentante unico, che si sostanzia nell'«*esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa*», appare necessario invece soffermarsi sull'effettiva estensione dell'autonomia del rappresentante e sul rapporto di questo con le amministrazioni rappresentate.

In primo luogo, la previsione, che risponde all'applicazione del principio di buon andamento, si pone l'obiettivo di permettere l'espressione di una determinazione univoca per ciascuna amministrazione partecipante. Non sono rare le ipotesi, infatti, in cui la stessa persona giuridica (stato, regione, ecc.) si esprima in termini contrastanti e contraddittori.

Ciò comporta, di conseguenza, che il rappresentante unico svolga egli stesso una prima attività di sintesi degli interessi, tramite la consultazione dei propri rappresentati e l'individuazione dell'univoca determinazione da rappresentare in conferenza di servizi.

Appare, dunque, particolarmente rilevante proprio tale attività propedeutica all'espressione della posizione nella conferenza simultanea, che dovrà sostanziarsi in «*riunioni, incontri e interlocuzioni informali tra le Amministrazioni [...] e il rappresentante unico, in modo da poter giungere a omogenee linee d'indirizzo dell'azione del rappresentante stesso e all'individuazione di chiari margini di manovra in seno alla conferenza simultanea*» (Cons. St., Comm. Spec., parere 29 marzo 2018, n. 1127).

In altri termini, il rappresentante unico dovrà a sua volta svolgere una informale conferenza di servizi interna, tramite la quale acquisire le determinazioni delle amministrazioni rappresentate, e all'esito della quale ponderare la determinazione univoca da esprimere. Il rappresentante unico, infatti, «*non è chiamato a presentare – in seno alla conferenza – una elencazione delle posizioni delle amministrazioni che rappresenta, bensì la sintesi di tali posizioni*», egli deve, invece, svolgere un'attività assimilabile a quella dell'autorità procedente e compiendo una prima ponderazione in merito alle posizioni espresse, «*individuando le posizioni prevalenti rispetto all'interesse o agli interessi pubblici tutelati nel caso concreto*» (Ministero dell'Interno, Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali, Circolare n. 28/2017).

Ciò porta ad interrogarsi sulla possibilità o meno per il rappresentante unico di discostarsi da quanto emerso nell'interlocuzione con le amministrazioni rappresentate.

Ebbene, appare ancora una volta utile richiamare quanto affermato dal Consiglio di Stato sul punto, che in termini molto chiari afferma che: «*il rappresentante unico non sarebbe tale se non dovesse in qualche modo*

prendere coscienza del punto di vista delle amministrazioni che rappresenta e farsene portavoce nel corso della conferenza, pur non costituendo un mero “nuncius” delle medesime. Ne segue che, pur nel silenzio della norma, il rappresentante stesso deve ritenersi tenuto a sentire, in sede preparatoria e non necessariamente con i crismi della formalità, le amministrazioni in questione prima che la conferenza si svolga, anche al fine di stabilire i margini operativi del suo agire, che deve essere necessariamente connotato da un minimo di flessibilità» (Cons. St., Comm. Spec., parere 29 marzo 2018, n. 1127).

Di conseguenza, se per un verso il rappresentante unico deve tener conto delle determinazioni espresse dalle amministrazioni rappresentate questo non opera come mero *nuncius* di tali amministrazioni residuando, invece, in capo ad esso un margine di flessibilità necessaria anche al fine di rendere più efficace il confronto in sede di conferenza di servizi.

In ogni caso, ai fini della decisione in conferenza di servizi ciò che rileva è esclusivamente la determinazione espressa dal rappresentante unico, con la conseguenza che anche qualora quest'ultimo si «*esprimesse nella conferenza senza alcun previo raccordo con le amministrazioni rappresentate, fatta salva la eventuale responsabilità personale, amministrativa o disciplinare, del rappresentante stesso, non si addiverrebbe per ciò solo all'invalidità della determinazione conclusiva della conferenza*» (Cons. St., Comm. Spec., parere 29 marzo 2018, n. 1127).

È rilevante specificare infine, che qualora tra le amministrazioni rappresentate ve ne sia una preposta alla tutela di interessi sensibili, quest'ultima dovrà comunicare il proprio dissenso al proprio rappresentante unico in tempo utile, e il rappresentante unico sarà a sua volta tenuto a comunicare in sede di conferenza di servizi tale dissenso. Ciò al fine di permettere l'attivazione successiva dei rimedi per le amministrazioni dissenzienti ai sensi dell'art. 14 *quinquies*, di cui si farà cenno nel prossimo paragrafo.

2.7.7 La decisione: l'acquisizione dell'assenso senza condizioni e l'espressione del dissenso

La decisione finale in sede di conferenza di servizi, all'esito delle riunioni svolte spetta all'amministrazione precedente.

Il criterio per l'assunzione di tale decisione è stabilito all'art. 14 *ter*, comma 7, e corrisponde ad una valutazione da compiersi da parte dell'autorità precedente in virtù delle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza dei servizi.

La corretta interpretazione del termine “prevalenza” e il corretto metodo applicativo del relativo criterio sono stati oggetto di un vivace dibattito che ha coinvolto anche la giurisprudenza amministrativa.

A tal proposito, l'orientamento giurisprudenziale maggioritario afferma che l'amministrazione precedente: «*non essendo in presenza di un organo collegiale, bensì di un modulo procedimentale, ciò non significa che deve attuare la volontà della maggioranza delle amministrazioni quanto piuttosto deve esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinei la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, come già evidenziato in precedenza, il ruolo assunto dall'amministrazione precedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza*» (Cons. St., Sez. V, sent. 27 agosto 2014, n. 4374).

Di conseguenza, come chiaramente affermato dal Consiglio di Stato il criterio di prevalenza non si riduce ad un calcolo delle posizioni in termini di maggioranza, bensì presuppone una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione precedente finalizzata ad attribuire il corretto “peso” a ciascuna delle posizioni espresse.

A ciò si aggiunga che, per l'applicazione del criterio di prevalenza è altrettanto necessario che le amministrazioni, tramite i propri rappresentanti unici, partecipino alla conferenza ed esprimano un parere motivato e pertinente.

Ai sensi dell'art. 14 *ter*, comma 7, infatti «*Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza*».

La conseguenza di tale previsione è duplice: per un verso il rappresentante deve necessariamente pronunciarsi all'interno della conferenza di servizi e deve farlo rispettando i requisiti formali e sostanziali prescritti, per un altro verso, l'amministrazione procedente è tenuta a ritenere acquisito l'assenso senza condizioni in caso contrario.

È opportuno precisare che, qualora effettivamente venga acquisito l'assenso senza condizioni, le relative responsabilità rimangono in capo all'amministrazione titolare del relativo potere autorizzativo che, colpevolmente, non si è espressa, e non traslano certamente in capo all'amministrazione procedente. Ciò anche in relazione ai profili di responsabilità erariale e disciplinare.

Sul punto appare opportuno rappresentare che la disciplina di cui all'art. 14 *ter*, non compie alcuna distinzione in ordine ai titoli che possono essere oggetto dell'assenso senza condizioni. Questa circostanza porta a ritenere che tale assenso interviene in relazione a qualsiasi titolo senza alcuna distinzione.

Ciò, tuttavia, diverge rispetto a quanto previsto in proposito all'art. 14 *bis*, comma 4, ove invece è specificato che l'assenso senza condizioni interviene per qualsiasi titolo: *«fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi»*. Allo stesso modo, l'art. 17, L. 241/1990 che disciplinando le ipotesi di silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (al di fuori della conferenza di servizi) precisa che: *«Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi»*.

La circostanza che all'art. 14 *ter* non vi sia alcun tipo di differenziazione di questo tipo, nonché la circostanza che, invece, nelle disposizioni sopra citate (14 *bis* e 17 *bis*) tale previsione sia formulata in termini espressi lascerebbe presupporre che, in applicazione del principio interpretativo *ubi voluit ibi dixit*, nel caso dell'art. 14 *ter* tale deroga non si applichi, e dunque che, appunto, l'assenso senza condizioni intervenga anche nei confronti di provvedimenti in relazione ai quali le disposizioni dell'Unione europea ne richiedono una formulazione espressa.

Non può tacersi, tuttavia, che tale interpretazione comporti l'esposizione della disposizione di cui all'art. 14 *ter* a potenziali contrasti con la disciplina dell'Unione europea.

Si segnala che, proprio per tale ragione, il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva adottato una circolare interpretativa che sul punto, in termini forse eccessivamente assertivi, affermava: *«a differenza di quanto previsto dall'art. 14-bis comma 4, l'art. 14-ter non prevede la necessità di acquisire determinazioni espresse per i procedimenti che derivano dall'applicazione del diritto europeo. Tuttavia, nonostante la mancanza di una disposizione specifica, la regola del silenzio assenso deve ritenersi applicabile anche nella conferenza di servizi simultanea in ragione del primato del diritto europeo sul diritto interno di uno Stato membro. Infatti, un eventuale prassi difforme comporterebbe il rischio di incorrere in una procedura d'infrazione europea»*.

La circolare in argomento (n. 4/2018) tuttavia è stata ritirata *«per svolgere nuovi approfondimenti sulla materia»*, di conseguenza non può rappresentare alcun parametro di riferimento.

Nel silenzio della norma, dunque, appare astrattamente applicabile l'art. 14 *ter* nella sua formulazione attuale e dunque senza alcuna distinzione tra i titoli da acquisire. Fatta salva ogni conseguenza in ordine a possibili procedure di infrazione, che comunque riguarderebbero la norma stessa, che *medio tempore* potrebbe auspicabilmente essere oggetto di modifica a garanzia il rispetto del diritto dell'Unione europea.

Esula dal presente documento un approfondimento specifico sull'istituto del silenzio assenso e il diritto dell'Unione europea, si precisa tuttavia che l'orientamento della Corte di Giustizia è rivolto a garantire la tutela degli "interessi sensibili", dunque, anche il mero obbligo di adozione di provvedimenti espressi nelle sole ipotesi previste dal diritto dell'Unione europea – prescindendo dunque dal tipo di interesse ad essi sotteso – potrebbe risultare non idoneo allo scopo.

A parziale mitigazione di quanto fin qui riportato è necessario evidenziare che, comunque, nel procedimento *ex art. 27 bis* tali profili risultano attenuati dalla circostanza che l'amministrazione procedente è essa stessa un'amministrazione preposta alla tutela di uno dei principali interessi sensibili, quello alla tutela dell'ambiente, nonché che proprio il giudizio positivo in relazione alla VIA costituisce presupposto imprescindibile per l'adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale.

Il tema dell'assenso senza condizioni, tuttavia, corrisponde ad un'ipotesi patologica, che dovrebbe verificarsi di rado. L'ipotesi che, invece, dovrebbe generalmente verificarsi è quella in cui le amministrazioni partecipano tramite il proprio rappresentante unico.

In tal caso è opportuno approfondire come il rappresentante unico deve esprimere la propria posizione di assenso o di dissenso, e come, eventualmente può far valere il proprio dissenso.

Come già anticipato, in primo luogo il rappresentante unico deve partecipare fisicamente o telematicamente alle riunioni della conferenza di servizi, ed è in tal sede che deve esprimere la propria posizione. Non è ammissibile dunque l'espressione della posizione dell'amministrazione rappresentata tramite la mera trasmissione di note, che dovranno ritenersi irricevibili.

Ciò premesso, il rappresentante unico, partecipando fisicamente o in via telematica alla conferenza, deve esprimere: *«definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso»*.

La posizione dell'amministrazione rappresentata, poi, deve essere espressa dal rappresentante unico tramite un'adeguata motivazione. Ciò specificamente in caso di dissenso, al cui riguardo il comma 7 dell'art. 14 *ter* dispone che questo deve essere motivato e riferito a questioni che costituiscono oggetto della conferenza.

Di conseguenza, il dissenso deve essere espresso partecipando alle riunioni della conferenza, deve concernere i profili di competenza dell'amministrazione chiamata a pronunciarsi e deve essere motivato all'interno di tali profili di competenza, non potendosi risolvere in un dissenso generalizzato o strumentale ad interessi non collegati all'oggetto della conferenza di servizi.

Qualora anche uno solo di tali requisiti, che hanno infatti carattere cumulativo, sia carente, dovrà considerarsi acquisito l'assenso senza condizioni (sul punto si veda meglio sopra).

Come noto, il dissenso può comunque essere superato dall'amministrazione procedente, qualora applicando il criterio di prevalenza non lo ritenga prevalente.

Tuttavia, solo nel caso in cui il dissenso sia stato espresso da un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili, questa potrà far valere il proprio dissenso attivando la procedura prevista dall'art. 14 *quinquies*. Ai sensi di tale norma, infatti, *«1. Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente.*

2. Possono altresì proporre opposizione le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza. 3. La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza».

A seguito dell'attivazione di tale procedura si terrà un ulteriore confronto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e qualora non si trovi, neanche in quella sede, una composizione degli interessi, la decisione verrà adottata dal Consiglio dei Ministri (cfr. art. 14 *quinquies*).

2.7.8. La decisione: la "prevalenza ex lege" della valutazione di impatto ambientale

Quella appena descritta è la disciplina generale in materia di conferenza di servizi, in relazione al PAUR emergono tuttavia almeno due profili di specificità.

Il primo profilo di specificità è rappresentato dalla circostanza che, nel caso del PAUR, il giudizio di prevalenza non ha ad oggetto meri pareri, bensì ha ad oggetto dei veri e propri titoli autorizzatori che ordinariamente sono costituiti da autonomi provvedimenti amministrativi e che per un verso possono richiedere una formulazione molto complessa (anche in termini di prescrizioni) e per altro verso pur potendo rappresentare un elenco numeroso, sono tutti ritenuti necessari dal legislatore per la realizzazione o l'esercizio dell'opera.

In tal senso, dunque, appare ancor più complessa l'operazione di ponderazione e bilanciamento degli interessi da parte dell'amministrazione che avrebbe il potere astratto di ritenere come non prevalente un titolo autorizzatorio il cui rilascio è previsto per legge, di fatto consentendo la realizzazione e l'esercizio dell'opera in assenza della relativa idoneità in relazione ad uno dei titoli di cui necessiterebbe.

Si tratta come evidente di un'ipotesi non priva di criticità, non ultima l'assunzione di responsabilità che ne conseguirebbe in capo all'autorità procedente.

La seconda specificità che caratterizza la conferenza di servizi in sede di PAUR è rappresentata dalla mitigazione di tale criterio di prevalenza tramite l'attribuzione *ex lege* di prevalenza alla valutazione d'impatto ambientale.

Ai sensi dell'ultimo periodo del comma 7, infatti «*Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'articolo 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto*».

Ciò significa che, in ogni caso, la valutazione discrezionale che l'autorità procedente deve compiere al fine di determinare la prevalenza tra le posizioni espresse non può riguardare anche la VIA che assume, invece, un ruolo decisivo. Alla VIA, infatti, è attribuito *ex lege* un "peso" superiore rispetto agli altri titoli, che comporta la conseguenza che il provvedimento autorizzatorio unico regionale potrà essere adottato solo qualora quest'ultima abbia contenuto positivo. Se al contrario la VIA è negativa, il PAUR avrà anch'esso contenuto negativo.

Tale previsione ha creato, invero, notevoli criticità interpretative a fronte dell'utilizzo del termine "provvedimento di VIA". Tale termine, in effetti, mal si attaglia con l'istituto della conferenza di servizi, né, invero, con la disciplina di cui all'art. 27 *bis*, poiché come appare chiaro l'unico provvedimento che viene adottato a seguito del procedimento ivi descritto è il provvedimento autorizzatorio unico regionale, che comprende al proprio interno tutti i titoli autorizzatori necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto, ivi incluso il "provvedimento di VIA".

Come prescritto dalla norma in commento, infatti, «*la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita*».

Il provvedimento di VIA, dunque, è compreso all'interno del PAUR, non è un provvedimento autonomo.

L'acquisizione di un provvedimento di VIA autonomo, d'altronde, contrasterebbe con la disciplina della conferenza di servizi, ove invece i titoli vengono acquisiti contestualmente tramite la determinazione conclusiva della conferenza.

Nelle prassi regionali, tuttavia, è invalsa la pratica di adottare un vero e proprio provvedimento di VIA al fine di permettere poi la ponderazione e la valutazione di prevalenza sugli altri titoli in conformità con il provvedimento stesso.

Ebbene, come anticipato l'adozione di un vero e proprio provvedimento non può essere ritenuta compatibile con la disciplina di cui all'art. 14 *ter*, L. 241/1990 e 27 *bis*, D.lgs. 152/2006.

Tale affermazione, tuttavia, non preclude la possibilità di organizzare le riunioni della conferenza di servizi in modalità tale da permettere alla conferenza di determinarsi prima sulla VIA, e successivamente, in successive riunioni sugli altri titoli autorizzatori. Ciò, tuttavia, senza l'adozione di alcun provvedimento formale, bensì esclusivamente operando all'interno del modulo procedimentale della conferenza di servizi.

In conclusione, dunque, all'esito dell'espressione delle posizioni delle amministrazioni partecipanti da parte dei rappresentanti unici, l'amministrazione procedente adotterà la determinazione conclusiva della conferenza di servizi che, appunto, costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale.

A tale determinazione trova applicazione la disciplina di cui all'art. 14 *quater* L. 241/1990, in virtù del quale, «*la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente*

all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati».

Inoltre, ai sensi del comma 4, dello stesso art. 14 *quater*, tale determinazione sarà immediatamente efficace, ad eccezione dell'ipotesi in cui sia stato espresso un dissenso qualificato, nel qual caso l'efficacia sarà sospesa per il periodo utile all'esperimento dei rimedi previsti dall'art. 14 *quinquies*.

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro

La criticità principale riguarda l'applicazione della disciplina della conferenza di servizi e il coordinamento di tale complessa disciplina con l'altrettanto complessa natura unitaria del PAUR che comprende in sé una molteplicità di titoli autorizzativi.

Allo stesso modo appare problematico il *dies a quo* di decorrenza del termine di conclusione della conferenza di servizi, individuato nella data di convocazione dei lavori, e non nella data della prima riunione come accade per il PUA statale.

Ipotesi di lavoro è costituita dalla possibilità di uniformare il *dies a quo* di decorrenza del termine di conclusione della conferenza di servizio del PAUR con quello previsto per il PUA statale, facendo decorrere entrambi dalla data di svolgimento della prima riunione.

Appare poi problematico il profilo relativo all'acquisizione dell'assenso senza condizioni anche nei casi in cui il diritto dell'Unione europea preveda l'adozione di provvedimenti espressi, a differenza di quanto previsto ai sensi dell'art. 14 *bis* e 17 *bis*, L. 241/1990.

Ipotesi di lavoro, in relazione a questa criticità potrebbe essere rappresentata dal coordinamento tra le disposizioni in argomento tramite l'uniformazione del dettato normativo.

Ulteriore ipotesi di lavoro potrebbe essere rappresentata dalla possibilità, rimessa all'autorità competente, di applicare altresì l'art. 14 *bis*, L. 241/1990.

2.8. Articolo 27 bis, comma 8

Tutti i termini del procedimento si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9quater, e 2bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.

2.8.1. Regioni che hanno presentato osservazioni

Abruzzo, Campania, Piemonte, Puglia, Umbria, Basilicata.

2.8.2. Quadro generale e individuazione degli effetti della perentorietà dei termini

Il comma 8 nella sua brevità introduce anch'esso una rilevante novità nell'ambito della disciplina in commento: la perentorietà dei termini procedurali.

Appare, tuttavia, opportuno soffermarsi sull'effettiva portata di tale modifica normativa e sulle relative conseguenze nei confronti dell'amministrazione nonché nei confronti del proponente.

La perentorietà, come noto, è una caratteristica che generalmente si rinviene nei termini del diritto processuale. In quella sede, infatti, le conseguenze della perentorietà dei termini sono pacificamente riconducibili alla decadenza dalla possibilità di compiere un determinato atto una volta decorso il termine.

Tali conseguenze, se sembrano compatibili con l'attività del proponente, il quale dunque dovrà necessariamente – a pena di decadenza – rispettare i termini assegnati dall'amministrazione, mal si attagliano, al contrario, in relazione all'attività dell'amministrazione. Ciò, tanto più se si fa riferimento ad un procedimento amministrativo complesso come quello disciplinato dall'art. 27 bis.

In altri termini, va pacificamente escluso che alla decorrenza dei termini l'amministrazione non abbia più il potere di adottare l'atto – circostanza che oltretutto penalizzerebbe l'incolpevole proponente – né allo stesso tempo che alla decorrenza infruttuosa dei termini si perfezioni un silenzio assenso in merito all'istanza.

Quanto fin qui affermato è pacifico in giurisprudenza, ove, infatti, si chiarisce, in riferimento ai termini procedurali che: *«il loro superamento non si traduce in alcuna illegittimità del provvedimento finale, ma può rilevare ai fini risarcitori nel rapporto tra amministrazione e privato e, sul piano interno alla prima, ai fini disciplinari»* (Consiglio di Stato, Sez. V 14 aprile 2015, n. 1872, 11 ottobre 2013 n. 4980, 15 novembre 2012, n. 5773, oltre che della IV Sezione, 10 giugno 2013, n. 3172, e della VI Sezione, 23 dicembre 2013, n. 6188; Cons. Stato, V, del 25 marzo 2016, n. 1239; Cons. Stato, IV, 10 febbraio 2017, n. 575, Tar Lazio Roma 13 novembre 2017, n. 11299).

In termini ancor più chiari poi si afferma che in questo caso trova applicazione: *«il principio generale secondo cui l'inosservanza dei termini procedurali, ancorché qualificati come perentori, non comporta la decadenza dal potere di provvedere in capo all'Autorità competente, né determina l'illegittimità del provvedimento finale che si sia attenuto ai pareri endoprocedimentali tardivamente resi dagli Enti partecipanti, ponendoli a fondamento delle proprie valutazioni. Dalla violazione della tempistica procedimentale, infatti, discende unicamente la facoltà per il privato di attivare gli strumenti di tutela normativamente previsti avverso il comportamento inerte della P.A., ovvero di agire per il risarcimento del danno eventualmente prodottosi in conseguenza del ritardo* (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, sent. nn. 674/2019; 1202/2018 e 435/2019).

In effetti, il testo della norma in esame sembra essere espressione esattamente di tali arresti giurisprudenziali. Ciò emerge chiaramente da una lettura approfondita della norma, ove, infatti, si nota che i termini non sono dichiarati "perentori" *sic et simpliciter*, bensì, la caratteristica della perentorietà è declinata *«ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9quater, e 2bis della legge 7 agosto 1990, n. 241»*.

Di conseguenza, è la norma stessa che circoscrive gli effetti della perentorietà dei termini, non già, dunque, con la previsione di decadenze in capo all'amministrazione, quanto piuttosto con la previsione di conseguenze di natura risarcitoria e disciplinare in capo all'amministrazione inadempiente.

In particolare, la norma richiama gli articoli 2, commi da 9 a 9 quater e 2 bis della L. 241/1990.

Ai sensi dell'art. 2, comma 9, L. 241/1990, infatti: «*La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente*».

I commi da 9 *bis* a 9 *quater* poi, prevedono la procedura per l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia dell'amministrazione (non si riportano qui per esteso per non appesantire la lettura).

Ai sensi dell'art. 2 *bis*, L. 241/1990, invece, è statuito che: «*1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.*

1-bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento».

In perfetta consonanza, dunque, con le pronunce giurisprudenziali riportate, l'effetto della perentorietà dei termini procedurali del PAUR si produce in una duplice direzione: una interna, riflettendosi nella valutazione della *performance* individuale, responsabilità disciplinare e amministrativa del dirigente e funzionario inadempiente; e una esterna: riflettendosi nella possibilità, per il proponente di ottenere un risarcimento per il cd. danno da ritardo, nonché di percepire, in ogni caso, l'indennizzo per il mero ritardo maturato.

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro

La perentorietà dei termini, pur avendo efficacia relativa, svolge un ruolo effettivo di deterrenza nei confronti dell'amministrazione. La criticità, tuttavia, risiede nelle tempistiche scelte dal legislatore, in alcuni casi non perfettamente coincidenti con le effettive esigenze istruttorie, con il rischio di danneggiare proprio il proponente.

Ipotesi di lavoro potrebbe essere la riformulazione dei termini, principalmente in relazione all'attività istruttoria di cui al comma 3, nonché alla durata della conferenza di servizi di cui al comma 7.

2.9. Articolo 27 bis, comma 9

Le condizioni e le misure supplementari relative all'autorizzazione integrata ambientale e contenute nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli articoli 29octies, 29decies e 29quattordices. Le condizioni e le misure supplementari relative agli altri titoli abilitativi di cui al comma 7, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia.

2.9.1. Regioni che hanno presentato osservazioni

Lazio, Veneto.

2.9.2. Quadro generale: l'espressa invarianza dell'assetto di competenze.

Il comma 9 rappresenta la norma di chiusura dell'intera disciplina e assume un rilievo significativo in quanto fa emergere espressamente quanto già contenuto tra le righe delle disposizioni precedenti. Ci si riferisce, in particolare, all'indicazione espressa della permanenza in capo alle singole amministrazioni delle specifiche competenze amministrative in relazione a ciascun titolo acquisito.

Il comma 9, infatti, fugge ogni dubbio circa la natura di modulo di accelerazione e semplificazione procedimentale del provvedimento autorizzatorio unico regionale, il quale interviene solo quando un progetto deve essere assoggettato a valutazione d'impatto ambientale regionale, ma che una volta adottato cessa la propria funzione unificatoria e di semplificazione comportando l'autonomia dei titoli in esso contenuti.

L'autonomia dei titoli permette di affermare, *in primis*, la permanenza della responsabilità in relazione ai singoli titoli in capo alle relative amministrazioni competenti, e in secondo luogo, come ovvia conseguenza, la riemersione della disciplina speciale di ciascun titolo in relazione alle successive vicende ad essi relativa.

La lettura del comma 9 va compiuta in sinergia con quanto disposto al comma 3, ove le amministrazioni verificano la completezza e adeguatezza della documentazione ciascuna «*per i profili di rispettiva competenza*», sussistendo dunque in capo a ciascuna di esse un vero e proprio obbligo a provvedere, per poi passare alla lettura della disciplina di cui al comma 7, ove è sancito espressamente che, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, pur comprendendo tutti i titoli necessaria alla realizzazione ed esercizio del progetto, deve recarne «*l'indicazione esplicita*»: i singoli titoli devono, infatti, essere autonomamente identificabili nel proprio contenuto e nelle proprie prescrizioni.

Tali previsioni appaiono propedeutiche a quanto previsto proprio dal comma 9, che prescrive, infatti, come tutte le successive vicende future relative ai titoli abilitativi acquisiti nell'ambito del PAUR sono disciplinate dalle singole discipline di settore.

La norma si premura di prevedere un'apposita specificazione in relazione all'AIA, le cui condizioni e misure supplementari «*sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli articoli 29 octies, 29decies e 29quattordicies*», per poi riprodurre la stessa previsione in termini più generali per gli altri titoli abilitativi. Anche in quest'ultimo caso, infatti, le relative condizioni e misure supplementari, sono «*rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore, da parte delle amministrazioni competenti per materia*».

Di conseguenza, le singole autorizzazioni contenute nel PAUR mantengono il proprio autonomo termine di scadenza nonché le proprie specifiche modalità di rinnovo, revisione e controllo, esaurendosi dunque la funzione del PAUR nella prima acquisizione di tali titoli.

Anche sotto il profilo processuale, oltretutto, tale autonomia è perfettamente riconosciuta in relazione ai provvedimenti assunti all'esito di una conferenza di servizi decisoria, dunque, in fattispecie speculari a quella esaminata nell'ambito del PAUR.

Per giurisprudenza costante, infatti, «*sul piano strettamente processuale, il ricorso va notificato a tutte le amministrazioni che, nell'ambito della Conferenza, hanno espresso pareri o determinazioni che la parte ricorrente avrebbe avuto l'onere di impugnare autonomamente se gli stessi fossero stati adottati al di fuori del peculiare modulo procedimentale in esame*» (Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 luglio 2014, n. 3646; Tar Campania Napoli, Sez. VII, 14 febbraio 2017, n. 895; Tar Sardegna, Cagliari, Sez. I, 11 luglio 2014, n. 599).

Allo stesso modo, inoltre, si è espressa la Corte Costituzionale con la nota sentenza 198/2018, che pur avendo respinto i ricorsi delle Regioni, ha eliminato ogni dubbio circa il paventato trasferimento di competenze in capo all'autorità competente in materia di VIA, chiarendo definitivamente che:

«È appena il caso di notare, peraltro, come la norma censurata non comporti alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera. Il provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017). 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».

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro

-

Competenze e Reti
per l'integrazione
Ambientale per
il Miglioramento
delle Organizzazioni
della PA

Edizione 2019

