

Firenze, 05 - 06 febbraio 2020 - Regione Toscana

Linea di intervento LQS1 *Valutazioni ambientali - Azioni per il miglioramento dell'efficacia dei processi di VAS e di VIA relativi a programmi, piani e progetti*

AQS1.3 Semplificazione della struttura amministrativa e adeguamento normativo

## MODULO FORMATIVO

**Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, monitoraggio e sistema sanzionatorio in materia di VIA ai sensi degli artt.27 bis e 29 del D.Lgs.152/2006**

***Il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) e la disciplina dell'art. 27 bis del D.lgs. 152/2006***



# CReIAMO PA

Per un cambiamento sostenibile

*Avv. Omar Hagi Kassim*



***il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale  
(PAUR) e la disciplina dell'art. 27 bis del D.lgs.  
152/2006***

Avv. Omar Hagi Kassim

***Esperto Unità Tecnica Specialistica Sogesid***

La presentazione sarà pubblicata sul portale delle valutazioni ambientali:

<https://va.minambiente.it>



**CReIAMO PA**

È pubblicato il documento "**Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art. 27 bis, D.Lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale**", prodotto nell'ambito delle attività della Linea di intervento LQS1 del Progetto CReIAMO PA dedicata alle Valutazioni Ambientali è finalizzato proprio a contribuire all'interpretazione della disciplina in materia di Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, dettata dall'art. 27 bis, D.lgs. 152/2006

Consultabile al seguente link:

<https://va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione/1849>

# La *ratio* normativa alla base dell'introduzione del PAUR

Introduzione di un provvedimento autorizzatorio unico avente ad oggetto tutti i titoli autorizzativi (*non solo ambientali*) necessari all'esercizio dell'opera.

Esigenza di massima semplificazione tramite l'accorpamento della fase decisionale all'interno di una unica conferenza di servizi

Esigenza di certezza dei tempi procedurali tramite l'individuazione di termini determinati e aventi natura perentoria

## Art. 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 (istanza di via)

-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.



## natura omnicomprensiva del PAUR art. 14, comma 4, L. 241/1990

*«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 14ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»*

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.

## *Ambito di applicazione e natura preminente della valutazione d'impatto ambientale*

- 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;
- 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.





## Conseguenze:

- 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)
- pur essendo la VIA solo uno dei provvedimenti che andranno a comporre il provvedimento finale, assume un carattere preminente



# Prevalenza *ex lege* della VIA

In caso di VIA negativa anche il PAUR avrà contenuto negativo

Art. 27 *bis* comma 7:

*«Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA»*



La norma non modifica l'assetto delle competenze:

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.



# *La natura unitaria del provvedimento e il ruolo del proponente*

Il proponente è tenuto a presentare:

- istanza ai sensi dell'art. 23, D.lgs. 152/2006 (VIA)
- *«la documentazione ed elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnicoamministrativa 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».*
- Elenco dei titoli necessari



## Punti di forza

- Acquisizione unitaria e contestuale dei titoli
- Possibilità di valutazione complessiva del progetto anche tramite un confronto con le altre amministrazioni titolari di potere autorizzativo
- Tempi certi (e brevi) per il proponente

# Punti di criticità

- **Diversi livelli di dettaglio progettuale**

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 quanto un progetto avente un livello di elaborazione particolarmente dettagliato

Gravi oneri progettuali in capo al proponente, in caso di richiesta di modifiche

- **Difficoltà nell'individuazione dei titoli necessari**

La formulazione della norma 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, poiché affetto dal vizio di violazione di legge.

Profilo non meramente formale, ma anche sostanziale (concentrazione della ponderazione degli interessi in un'unica sede).



# Corte Cost. Sent. 147/2018

la conferenza di servizi assurge a sede decisoria di adozione del PAUR, secondo una previsione teleologicamente connessa agli effetti “unitari” di detto provvedimento.

[...]

Solo in un contesto istituzionale ove siedono le diverse amministrazioni interessate, a vario titolo, alla realizzazione del progetto è possibile rappresentare e ponderare i molteplici interessi pubblici coinvolti, adottando i diversi atti poi ricompresi nella determinazione finale del procedimento di impatto ambientale.





## Rapporto con la normativa «speciale»

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

Ma:

intenzione del legislatore: estendere l'applicazione a tutti i titoli autorizzativi necessari per la realizzazione ed esercizio del progetto

Disposizione contenuta sia in un testo normativo "speciale" (D.lgs. 152/2006), e sia all'interno di una disciplina generale (art. 14, comma 4, L. 241/1990).

Vi è infatti una deroga espressa alle disposizioni speciali contenuta all'art. 27 bis comma 9

- la normativa in esame rappresenta un modulo di accelerazione e semplificazione procedimentale
- Assume natura derogatoria rispetto alla disciplina di settore (*id est*: speciale) propria delle singole autorizzazioni
- interviene esclusivamente in sede di prima adozione di tali autorizzazioni
- È infatti espressamente previsto queste ultime siano «*rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia*» (art. 27 bis, comma 9).

C.G.A., parere n. 93/2019;  
Tar Palermo, Ord. 1078/2019.

*«l'art. 27 bis su indicato, relativo al Provvedimento Autorizzatorio Unico (PAUR), disciplina un procedimento avente natura unitaria, che ricomprende tutti i titoli abilitativi necessari per la realizzazione del progetto, ivi compreso quello che deve essere rilasciato dall'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità [N.d.r. Autorizzazione unica ex art. 12, D.lgs. 387/2003]»*



- **Responsabilità nell'individuazione dei titoli**

Il primo profilo di responsabilità sussiste in capo al proponente:

il proponente deve depositare presso l'amministrazione competente un elenco contenente l'indicazione puntuale dei titoli necessari, nonché la documentazione necessaria per il relativo ottenimento

Tuttavia, la responsabilità non è esclusivamente in capo al proponente, come evidente dalla lettura (oltre che del comma 1 e dell'art. 14, comma 4, L. 241/1990) dei commi 2 e 3

## Art. 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 (Oneri istruttori)
  - l'eventuale ricorrere della fattispecie di cui all'articolo 32, comma 1 (Consultazioni transfrontaliere)
- 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.



Sussistono dei profili di responsabilità in capo all'autorità procedente, che ai sensi dell'art. 27 *bis* comma 2:

*«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 comunicazione dunque non è rivolta esclusivamente alle amministrazioni indicate dal proponente

## Art. 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.



Sussistono dei profili di responsabilità in capo alle amministrazioni destinatarie della comunicazione da parte dell'autorità procedente. Ciò ai sensi dell'art. 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 [...]»

Il controllo è dunque a monte da parte del proponente, ma a valle da parte delle amministrazioni coinvolte:

I titolari del potere autorizzativo sono responsabili dell'adozione degli atti di propria competenza, di conseguenza qualora si ritenesse il PAUR annullabile per violazione di legge vi sarebbe una corrispondente responsabilità da parte delle amministrazioni che lo hanno adottato



La lettura delle stesse norme permette di confermare quanto già affermato in precedenza:

La norma non modifica l'assetto delle competenze: 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.

L'unico onere aggiuntivo, in capo all'autorità procedente è quello di coordinare il procedimento unico.

Ai sensi dell'art. 27 *bis* comma 2 è tenuta a comunicare: *«per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto»*

Ai sensi dell'art. 27 *bis* comma 3, infatti, non solo l'amministrazione procedente, ma anche tutte le amministrazioni e gli enti destinatari della comunicazione 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».*

- una volta divenute destinatarie della comunicazione di cui all'art. 27 bis comma 2, 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
- 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

Ulteriore profilo di criticità di cui in relazione al comma 3:

- individuazione del corretto perimetro applicativo e definitorio dei termini “completezza” e “adeguatezza”



## Art. 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.



- Finestra procedimentale rivolta esclusivamente a VIA, AIA e VINCA?
- Mancata individuazione del termine per l'esame delle integrazioni documentali
- Necessario chiarimento del rapporto tra la pubblicazione di cui al comma 4:

«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»

- E la pubblicazione di cui al comma 2:

«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»

## Art. 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.

## (Segue)

- 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



## Profili di criticità

- la fase in argomento riguarda esclusivamente i provvedimenti che hanno ricevuto osservazioni in tal sede, e cioè, esclusivamente i provvedimenti di VIA, AIA e VINCA?
- *Quid iuris* qualora emergano delle necessarie modifiche anche in relazione alla documentazione riguardante altri titoli autorizzatori?
- 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».*



## Art. 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.

### Art. 24 *bis*, comma 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 L'inchiesta si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall'autorità competente».*



## Art. 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.



(segue)

- 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.



## Profili di criticità di natura formale

- Assenza di coordinamento tra il termine di 10 giorni decorrente dal termine della fase di consultazione per la convocazione della CDS (comma 7) e il termine di 30 giorni decorrente sempre dal termine della fase di consultazione per valutare la richiesta di integrazioni documentale (comma 5).
- Assenza di coordinamento tra lo stesso termine di 10 giorni di cui sopra, e il termine di 15 giorni (comma 5) per valutare la necessità di nuova pubblicazione



## Profili di criticità di natura sostanziale

- Complesso coordinamento tra il procedimento unico, che ha le sue numerose criticità, con l'altrettanto critica disciplina relativa alla Conferenza di servizi.

(si veda *infra*).



## Art. 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.

va pacificamente escluso:

- che alla decorrenza dei termini l'amministrazione non abbia più il potere di adottare l'atto;
- che alla decorrenza infruttuosa dei termini si perfezioni un silenzio assenso in merito all'istanza.



La giurisprudenza è pacifica nell'affermare, in relazione 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)

«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)

## Art. 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.
- 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.

## Conseguenze mancato rispetto termini perentori:

- elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente (c. 9, art. 2, della L.241/1990).
- Possibile esercizio poteri sostitutivi da parte del soggetto apicale (art. 2, comma 9 ter della L. 241/1990)
- Risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento” (c. 1, art. 2-bis della L. 241/1990)



## Art. 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 29quattordecies.
- 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.



fuga 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.



# Giurisprudenza utile

## **Corte Costituzionale:**

- Corte Cost., n. 198/2018
- Corte Cost. n. 246/2018
- Corte Cost. n. 9/2019
- Corte Cost. n. 147/2019

## **Giustizia Amministrativa:**

- CGA Sicilia, Par. n. 93/2019
- Tar Palermo, Ord. n. 1078/2019
- Tar Calabria, Sent. n. 2891/2019
- Tar Piemonte, Sent. n. 1178/2019



# le modalità di svolgimento della conferenza di servizi



## Normativa rilevante

D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127, che sostituisce gli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 14-quinquies della legge n. 241 del 1990 sulla Conferenza di servizi.

D.Lgs 16 giugno 2017 n.104 D.Lgs. che modifica la parte II del D.Lgs 152/06 “Norme in materia ambientale”, in particolare sulla procedura della Valutazione dell’impatto ambientale e modifica il comma 4 dell’art. 14 della legge n. 241 del 1990.

# Funzione della Conferenza di servizi

*Sostituire la “serie di valutazioni separate di singoli interessi pubblici – in cui ciascuna amministrazione tende ad “assolutizzare” quello per la quale è preposta, ponendo se stessa al centro del problema” con un “dialogo tra amministrazioni che conduce ad una valutazione unica, globale e contestuale di tutti gli aspetti coinvolti.”*

*Parere del Consiglio di Stato (n. 890/2016)*



# Corte Cost. n. 147/2019 e n. 246 del 2018

(Con specifico riferimento al PAUR)

Solo in un contesto istituzionale ove siedono le diverse amministrazioni interessate, a vario titolo, alla realizzazione del progetto è possibile rappresentare e ponderare i molteplici interessi pubblici coinvolti, adottando i diversi atti poi ricompresi nella determinazione finale del procedimento di impatto ambientale.

Come questa Corte ha già affermato, infatti, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 14 comma 4 della l. n. 241 del 1990 «sono espressione di un unico disegno riformatore» che «individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la “speciale” tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro».



# Legge 241/90 art. 14, comma 4, in vigore dal 21 luglio 2017 - Post L. 104/2017

“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”

Ma ancor prima

## Legge 241/90 art. 14, comma 4, in vigore dal 28 luglio 2016 – Riforma Madia

“Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto, vengono acquisiti nell’ambito della conferenza di servizi di cui all’art. 25, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, convocata in modalità sincrona ai sensi dell’articolo 14-ter. La conferenza è indetta non oltre dieci giorni dall’esito della verifica documentale di cui all’art. 23, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e si conclude entro il termine di conclusione del procedimento di cui all’articolo 26, comma 1, del medesimo decreto legislativo.

Resta ferma la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale.



## Norme procedurali di riferimento:

Art. 14 *ter*, L. 241/1990 – Disciplina generale

(trova applicazione ove non vi è una disposizione espressa all'interno della disciplina speciale).

Art. 27 *bis*, comma 7, D.Lgs. 152/2006 – Disciplina speciale

(deroga alla disciplina generale ove contiene prescrizioni differenti).



## Art. 14 *ter*, L. 241/1990

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.





(segue)

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.

(segue)

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 procedente 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.



## Art. 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.



(segue)

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.

Come si svolge?

## Durata conferenza di servizi

Differente dalla 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: 120 giorni a decorrere già dalla data di convocazione dei lavori.

# Modalità di partecipazione

**modalità sincrona:** partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti.

**Rappresentante unico:** 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 (art. 14 ter, comma 3).

# Modalità di partecipazione (segue)

La conferenza di servizi del PAUR rappresenta l'atto conclusivo di un complesso iter procedimentale che fin dalla comunicazione di cui all'art. 27 *bis* comma 2, ha visto coinvolgere le amministrazioni competenti all'interno del procedimento amministrativo.

Dunque:

- Coinvolge le stesse amministrazioni già oggetto della comunicazione di cui al comma 2, che hanno di conseguenza svolto un'attività istruttoria per i profili di propria competenza ai sensi del comma 3.
- Non è prevista un'ulteriore attività istruttoria. Permane la mera 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.





# Il Rappresentante unico

Amministrazioni statali:

Art. 14 *ter* comma 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.



# Il Rappresentante unico Regionale

Amministrazioni regionali:

Art. 14 *ter*, 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.

la posizione del rappresentante unico che giuridicamente rileva è quella che risulta dal verbale conclusivo della conferenza, e sulla base della quale si forma la determinazione finale.

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

**(Consiglio di Stato, Comm. Spec., parere 29 marzo 2018, n. 1127).**



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» (Consiglio di Stato, Comm. Spec., parere 29 marzo 2018, n. 1127).

Il rappresentante unico, tuttavia, «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).



«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).

«nel caso in cui il rappresentante unico 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» (Consiglio di Stato, Comm. Spec., parere 29 marzo 2018, n. 1127)

.



## In ogni caso

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





# Conclusione della conferenza

## **Art. 14 *ter*, comma 7**

All'esito dell'ultima riunione l'amministrazione procedente 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.

## Significato di posizioni prevalenti

«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 procedente 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).



## Ipotesi di assenso senza condizioni

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.



In caso di assenso senza condizioni al rilascio di un titolo, 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.



# Dissenso – art. 14 ter, L. 241/1990

Il dissenso, dunque, deve:

- essere espresso partecipando alle riunioni della conferenza;
- concernere i profili di competenza dell'amministrazione chiamata a pronunciarsi;
- essere motivato all'interno di tali profili di competenza

N.B. Il dissenso non può risolversi in un dissenso generalizzato o strumentale ad interessi non collegati all'oggetto della conferenza di servizi.

# Dissenso qualificato

Le amministrazioni di cui all'articolo 14 *quinquies*, comma 1 [amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini] prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma.



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.

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.

La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza.



La decisione: la “prevalenza ex lege” della  
valutazione di impatto ambientale



## Art. 27 *bis*, comma 7, ultimo periodo

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.

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.

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.

# Il Provvedimento finale

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”

- art. 27 *bis*, comma 7, D.lgs. 152/2006
- art. 14 *quater*, L. 241/1990

## Art. 14 *quater*, L. 241/1990

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.



## Corte Cost. n. 147/201

*«Il provvedimento unico 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», e non «è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto» (sentenza n. 198 del 2018; più recentemente, sentenza n. 246 del 2018)».*



***Grazie per l'attenzione***

Avv. Omar Hagi Kassim

*hagikassim.omar@minambiente.it*