

TUTELA DELL'AMBIENTE E RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE

DI FEDERICO VANETTI ED ENRICA IPPOLITO

T.A.R Puglia, Bari, Sez. II, 19 dicembre 2022, n. 1741 – Pres. Rita Tricarico, Est. Lorenzo Ieva – Dea s.r.l. (Avv. Rucireta) c. Regione Puglia (Avv. Bellomo) e Comune di Foggia (Avv. Martino)

Il d.lgs. attuativo 16 giugno 2017 n. 104 ha così introdotto due nuovi istituti di razionalizzazione delle procedure, per i progetti sottoposti a VIA, per finalità di semplificazione: 1) il PUA (provvedimento unico ambientale, ex art. 27 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152); 2) il PAUR (provvedimento autorizzatorio unico regionale, ex art. 27-bis d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152).

Il PUA (art. 27 d.lgs. 152 cit.) costituisce uno strumento facoltativo, al quale ricorrere nei casi in cui debba condursi una VIA di competenza statale e realizza una forma di coordinamento per il rilascio di differenti provvedimenti ambientali, mentre il PAUR (art. 27-bis d.lgs. 152 cit.) si configura quale strumento obbligatorio da utilizzare ogni qual volta un progetto sia sottoposto a VIA di competenza regionale e realizzi una forma di coordinamento tra la VIA e qualsiasi altro provvedimento, il cui rilascio è necessario per l'autorizzazione del progetto.

Nel caso del PAUR, il proponente è tenuto a presentare l'istanza di VIA all'autorità competente, ossia nel caso in discussione alla Provincia di Foggia, per i progetti di VIA su cui ha competenza, secondo la legislazione regionale pugliese, allegando tutta la documentazione 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".

Dopo una fase di consultazione, l'autorità competente è tenuta a convocare una conferenza di servizi, alla quale partecipano il privato proponente e tutte le amministrazioni competenti o potenzialmente interessate. La conferenza di servizi (decisoria) si svolge, ai sensi dell'art. 14-ter, legge 7 agosto 1990 n. 241, e la determinazione motivata di conclusione della conferenza costituisce il documento del PAUR "contenitore unico", che comprende sia l'atto della VIA sia i singoli provvedimenti di assenso. Non vi si aggiunge indi alcuna competenza, non alcun altro potere discrezionale! Competenze e poteri sono quelli già previsti dalla normativa previgente, muta solo l'espressione degli stessi nel documento finale ora costituito dal PAUR e il modulo procedimentale a cui si addiviene (la conferenza dei servizi decisoria).

E difatti, nel caso di specie, può considerarsi come il PAUR (ossia il provvedimento autorizzatorio unico regionale), di nuovo conio, di cui all'art. 27-bis d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, inserito dall'art. 16, comma 2, d.lgs. 16 giugno 2017 n. 104, altro non sia che un "contenitore", che assomma, con finalità di semplificazione, precedenti atti e valutazioni, senza però che siano stati mai introdotti né nuovi poteri discrezionali, né variate competenze degli enti preposti.

In tal senso, si è espresso funditus sia il parere del 4 agosto 2021 della Presidenza del consiglio dei ministri (Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie), sia il parere del 20 luglio 2021 del Ministero della transizione ecologica. Di talché gli operatori economici del settore, tra cui v'è appunto l'odierna società ricorrente, potevano aver ben chiara, sul piano prettamente amministrativo, il regime delle competenze.

E nello stesso senso è la costante giurisprudenza del T.A.R. Puglia (ex multis: sez. Lecce, sez. II, 14 luglio 2020 n. 748 e 11 agosto 2020 n. 925, passate in giudicato).

La pronuncia in commento cerca di fare chiarezza in merito al modulo di accelerazione procedimentale della conferenza di servizi disciplinata ai sensi dell'Articolo 14 e ss. della L. n. 241/1990, nell'ambito dell'emissione del provvedimento autorizzatorio unico regionale ("PAUR") regolato dall'Articolo 27-bis, del D.lgs. 152/2006.

L'inquadramento della natura e degli effetti della conferenza di servizi nelle procedure amministrative preposte alla tutela dell'ambiente è stato recentemente oggetto di specifico approfondimentoⁱ nonché di ampio dibattito dottrinale.ⁱⁱ

Già in un precedentemente commento, infatti, si era preso in considerazione l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato con la decisione n. 7021 del 19 ottobre 2021, secondo cui il provvedimento conclusivo della conferenza di servizi doveva ritenersi diverso e distinto dal provvedimento "unico" conclusivo del procedimento autorizzativo ambientale che, di contro, mantiene una propria *specificità e struttura*.

Tale pronuncia riaccendeva, quindi, il dibattito sulla natura della determinazione conclusiva della conferenza di servizi che si pensava fosse stato (apparentemente) risolto con l'entrata in vigore della c.d. riforma "Madia" (D.lgs. n. 127/2016) che – nella nuova formulazione dell'Articolo 14-quater, comma 1, della L. n. 241/1990 – prevede che *"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"*.

Così statuendo, il predetto Consiglio di Stato non faceva altro che smentire la *ratio* stessa di semplificazione sottesa all'individuazione dello specifico modulo procedimentale di accelerazione e coordinamento dell'azione amministrativa nonché all'unicità del provvedimento conclusivo in rilievo (soprattutto) nei procedimenti amministrativi volti alla tutela dell'ambiente.

La sentenza in commento, invece, aderirebbe ad un altro orientamento giurisprudenziale – ad avviso di chi scrive, più coerente con il dettato normativo – teso alla convergenza del provvedimento "unico" nella determinazione conclusiva della conferenza di servizi.

Con particolare riferimento alla disciplina del PAUR, infatti, l'Articolo 27-bis, comma 7, del D.lgs. n. 152/2006 prevede espressamente che *"la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale"*.

Un'interpretazione sistematica della citata previsione di legge porterebbe, dunque, a concludere che il PAUR altro non sia che – volendo utilizzare l'espressione adottata dallo stesso TAR Puglia – una sorta di "contenitore unico" che sintetizza precedenti atti e valutazioni nella determinazione finale a conclusione della medesima conferenza di servizi (decisoria).

La conferenza di servizi in sede di PAUR, infatti, assume tratti peculiari poiché si connota di una natura prettamente decisoria.

Con il che, nella misura in cui si riconosce che il PAUR rappresenta l'esito finale di tutte le "autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto" in caso di VIA di competenza regionale, è evidente che la forma del provvedimento unico sarà quella della determinazione conclusiva di approvazione della medesima conferenza di servizi.

D'altronde, la natura unitaria del PAUR sarebbe confermata anche dalla Corte costituzionale che, nella nota sentenza n. 198/2018, chiarisce che "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".

La sentenza in commento, quindi, sebbene in senso contrario al recente Consiglio di Stato, parrebbe più coerente, non solo con il dettato normativo, bensì anche con l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale.

ⁱ Si veda F. Vanetti e L. Ugolini, "Riflessioni sull'istituto della Conferenza di Servizi applicato ai procedimenti amministrativi preposti alla tutela dell'ambiente", in RGA, gennaio 2022.

ⁱⁱ R. Gubello, "Autorizzazione Integrata Ambientale: unico provvedimento in unico procedimento?", in RGA, maggio 2021.