

LA CONFERENZA DI SERVIZI NEL PAUR

DI CLAUDIA GALDENZI

Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 maggio 2024, n. 4818

Nel procedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, tutte le Amministrazioni interessate dal progetto sono tenute a partecipare alla conferenza e a esprimere in tale sede anche i pareri di cui sono investite per legge, secondo le dinamiche collaborative proprie dello strumento di semplificazione procedimentale previsto dalla legge, cosicché il parere negativo espresso al di fuori della conferenza è illegittimo per incompetenza alla stregua di un atto adottato da un'Autorità priva di potere in materia.

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'efficacia dei pareri di compatibilità paesaggistica espressi dopo la chiusura della conferenza di servizi prevista per il procedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) disciplinato dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006.

La società appellante aveva infatti presentato alla Provincia di Foggia, in qualità di ente delegato dalla Regione Puglia, un'istanza per il rilascio del PAUR ai fini della costruzione e della messa in esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica e opere connesse.

Nell'ambito della conferenza di servizi indetta ai sensi del citato art. 27-bis, tutte le Amministrazioni coinvolte avevano espresso il proprio assenso al progetto, a eccezione della Soprintendenza, il cui parere negativo - obbligatorio ma non vincolante - era stato tuttavia considerato superabile dalla Provincia "sulla base dei contributi istruttori ricevuti dalla Commissione Paesaggio e dal Comitato VIA". La conferenza di servizi si era quindi chiusa con esito favorevole, cosicché la società appellante - dopo aver ottenuto dalla Regione l'Autorizzazione Unica (AU) ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 - aveva richiesto alla Provincia di concludere il procedimento PAUR. A questo punto, però, la Provincia aveva acquisito un nuovo parere contrario della Soprintendenza e, sul suo presupposto, aveva poi adottato un provvedimento di diniego di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004. La Provincia aveva infine concluso il procedimento ex art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 con un PAUR negativo, basato sul parere negativo adottato dalla Soprintendenza successivamente alla chiusura della conferenza di servizi, nonché sul diniego di autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del d.lgs. n. 42/2004.

Il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso della società e, in riforma della sentenza del TAR Puglia n. 814/2023, ha annullato il provvedimento di diniego del PAUR, nonché tutti i provvedimenti relativi alla mancanza di compatibilità paesaggistica posti alla base del diniego.

A fondamento della pronuncia il Consiglio di Stato ha sottolineato che, nel procedimento disciplinato dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, la fase decisionale deve svolgersi attraverso il modulo della conferenza di servizi, alla quale devono quindi partecipare tutte le Amministrazioni interessate dal progetto e nel cui ambito devono essere espressi anche tutti i pareri, titoli o atti di assenso comunque denominati: ne consegue che il parere negativo o il diniego adottato da un'Amministrazione chiamata

a partecipare alla conferenza di servizi, se resi al di fuori della conferenza, sono da considerare illegittimi per incompetenza, alla stregua di un atto adottato da un'Autorità priva di potere in materiaⁱ.

In questa prospettiva, secondo il Consiglio di Stato, dato che nel caso specifico il diniego di autorizzazione paesaggistica, così come il parere della Soprintendenza sulla quale il diniego era basato, sono stati adottati successivamente alla chiusura, con esito positivo, della conferenza di servizi, gli stessi sono atti privi di efficacia e la Provincia non avrebbe dovuto neanche prenderli in considerazione in quanto insuscettibili di entrare nel quadro procedimentale di rilascio del PAURⁱⁱ.

La pronuncia è di interesse in quanto, a supporto del proprio *iter* argomentativo, il Consiglio di Stato richiama l'orientamento giurisprudenziale che individua nella "semplificazione procedimentale" non più solo un principio generale dell'azione amministrativa, ma un bene finale a sé stante, che trova fondamento nell'art. 97 della Costituzione e che è autonomo rispetto agli interessi curati dalle Amministrazioni competenti al rilascio degli assensi. Secondo questo orientamento, la conferenza di servizi disciplinata nella legge n. 241/1990 è uno strumento privilegiato di semplificazione procedimentale perché nel suo ambito si compie il bilanciamento in concreto tra la tutela degli interessi sensibili (come quello del paesaggio) con altri valori primari, tra i quali l'esigenza di garantire una risposta (positiva o negativa) dell'Amministrazione all'operatore economico entro termini ragionevoliⁱⁱⁱ.

A questi principi è ispirato anche il procedimento disciplinato dall'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 per il rilascio del PAUR. L'istituto è stato infatti introdotto proprio per soddisfare le esigenze di concentrazione procedimentale, necessarie per assicurare efficienza, efficacia e tempestività all'azione amministrativa, senza tuttavia compromettere la compiuta tutela del bene ambiente e degli altri interessi sensibili. In questo senso si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza 27.12.2018 n. 246, precisando che l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 prevede che il PAUR sia assunto nell'ambito di una conferenza di servizi apposita, nella quale si realizza "*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 (e agli altri interessi sensibili), dall'altro*".

In particolare, va detto che la disciplina della conferenza di servizi contempla specifici strumenti per perseguire la semplificazione procedimentale preservando la speciale tutela riservata al paesaggio e agli altri interessi sensibili. In particolare, l'art. 14-*quinquies* della legge n. 241/1990 consente alle Amministrazioni preposte "*alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini*" – le quali abbiano espresso nell'ambito della conferenza di servizi un motivato dissenso - di proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri contro la determinazione favorevole della conferenza stessa. Inoltre, ai sensi dell'art. 14-*quater* della legge n. 241/1990, le Amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'Amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-*nonies* o dell'articolo 21-*quinquies* della medesima legge. Infine, come sottolineato dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento, la stessa Amministrazione procedente può sempre agire in autotutela, nel rispetto però del principio del *contrarius actus*: nel caso deciso con la pronuncia in esame, quindi, l'esercizio del potere di autotutela da parte della Provincia non avrebbe potuto prescindere dalla convocazione di una nuova conferenza di servizi, nell'ambito della quale riesaminare la compatibilità paesaggistica dell'intervento ed eventualmente modificare la determinazione precedentemente assunta.

ⁱ In senso conforme, con riferimento alla conferenza di servizi in materia di autorizzazione unica ex art. 12 D.Lgs. n. 387/2003: Cons. Stato, sez. V, n. 6273/2018, che a sua volta richiama C.G.A. Sicilia, n. 295/2008 e Cons. Stato, sez. IV, n. 4732/2015.

ⁱⁱ A conferma dei principi affermati dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento depone anche l'art. 2 della legge n. 241/1990 (così come modificato dall'articolo 12, comma 1, lett. a), n. 2), del d.l. n. 76 del 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020), che al comma 8-*bis* stabilisce che "*Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini*

di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1 ..., ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'art. 14 ter, comma 7... sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni".

ⁱⁱⁱ Sulla valorizzazione del ruolo della semplificazione procedimentale e sulla conseguente applicabilità del silenzio assenso c.d. orizzontale (ex art. 14-bis, comma 4, della legge n. 241/1990) anche agli atti di tutela di interessi sensibili, come è il parere di compatibilità paesaggistica, cfr. l'approfondita disamina contenuta nella sentenza Cons. Stato, sez. IV, n. 8610/2023, richiamata dalla pronuncia in commento.