

IL PROCEDIMENTO VOLTO AL RILASCIO DEL PAUR E LE FINALITÀ PERSEGUITE

DI CRISTINA GUARISCO

Consiglio di Stato, Sez. IV, 16 marzo 2026, n. 2160.

Il procedimento finalizzato al rilascio del PAUR risponde all'esigenza di forte concentrazione dei consensi volta alla semplificazione tramite l'istituto della Conferenza di Servizi prevista dagli artt. 14 e ss. L. 241/1990.

Il modulo della Conferenza di Servizi si fonda, allo stato, sulla regola della decisione sulla base delle posizioni prevalenti, prevedendosi, inoltre, il silenzio-assenso in caso di mancata partecipazione o di partecipazione non collaborativa o non costruttiva anche di amministrazioni preposte a interessi sensibili. Tale configurazione non può riconoscere un diritto di veto in capo ai Comuni, neppure in forza di norme regionali che prevedano accordi per il recupero di aree dismesse poiché ciò sarebbe in contrasto con il meccanismo decisionale previsto in sede di Conferenza di Servizi.

L'eventuale parere dissenziente espresso dall'ente locale nella Conferenza di Servizi deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione ma deve essere costruttivo, congruamente motivato e recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie per ottenere il superamento del dissenso stesso ai fini dell'assenso.

Il caso in esame ha a oggetto l'impugnazione, da parte del Comune, degli atti e dei provvedimenti regionali relativi al procedimento autorizzatorio per la costruzione e l'esercizio di una discarica di rifiuti non pericolosi sul territorio comunale. L'ente locale, per quanto qui rileva, impugna, tra gli altri, il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) rilasciato ai sensi dell'art. 27-bis D. Lgs. 152/2006.

Secondo l'amministrazione non vi erano i presupposti per il rilascio del PAUR, in quanto le doglianze e le osservazioni negative, di carattere sia urbanistico sia ambientale, che la stessa aveva formulato in sede di Conferenza di Servizi erano state disattese da parte della Regione nel provvedimento finale e conclusivo.

L'ente lamenta il mancato rispetto della L.R. Friuli Venezia Giulia n. 3/2018 recante "Norme urgenti in materia di ambiente, di energia, di infrastrutture e di contabilità", il cui art. 9, co. 8-bis¹, prevedeva, in caso di ripristino di cave dismesse con modalità differenti da quelle previste nel progetto di cava, la necessità di un previo ed obbligatorio accordo con il Comune.

Nel caso in esame, nessuna intesa era intercorsa tra il privato e l'amministrazione locale.

Tale aspetto, sempre secondo la prospettazione comunale, non sarebbe stato preso adeguatamente in considerazione nel provvedimento finale, nel quale la Regione avrebbe superato il dissenso sulla scorta di una non corretta valutazione in concreto dei presupposti per poter ubicare l'impianto nell'area di che trattasi.

L'assunto del Comune muove dalla premessa che la norma regionale attribuirebbe all'ente locale la competenza a decidere, in deroga al modulo procedimentale della Conferenza di Servizi prevista dalla normativa nazionale all'art. 27-bis D. Lgs. 152/2006, su tutti gli interventi alternativi a quello di riassetto ambientale dei luoghi, nel caso in cui si trovi nel proprio territorio una cava dismessa.

La sentenza in esame è interessante in quanto il Consiglio di Stato, nel respingere il ricorso in appello proposto dall'amministrazione locale, ribadisce i principi ispiratori e le finalità della procedura volta al rilascio del PAUR e della Conferenza di Servizi, definiti dalla normativa nazionale.

In particolare, i giudici di secondo grado evidenziano come le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dal D. Lgs. 104/2017 abbiano l'obiettivo di razionalizzare le procedure autorizzative relative a progetti sottoposti a VIA, dando ampio rilievo ai procedimenti unici quali mezzi di semplificazione e coordinamento.

L'art. 27-bis del Testo Unico dell'Ambiente, chiarisce la sentenza, prevede che la determinazione finale assunta dalla Conferenza di Servizi costituisca il provvedimento autorizzatorio unico che comprende al suo interno il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progettoⁱⁱ.

L'effetto autorizzativo deriva dallo stesso provvedimento conclusivo, il quale è potenzialmente in grado di superare anche eventuali dissensi o silenzi delle amministrazioni ordinariamente competenti.

Da tali presupposti, il Consiglio di Stato afferma che la struttura del procedimento di PAUR e gli effetti che ne conseguono inducono a ritenere che le relative funzioni amministrative siano espressione di una nuova competenza che racchiude poteri e responsabilità ulteriori in capo all'Autorità procedente rispetto alla sola espressione del giudizio di compatibilità ambientaleⁱⁱⁱ.

Ne discende che l'iter argomentativo dell'ente locale, che pretenderebbe di introdurre nel procedimento di PAUR una sorta di diritto di veto in capo allo stesso, si pone in contrasto, secondo i giudici di Palazzo Spada, con la ratio posta alla base del modulo procedimentale della Conferenza di Servizi.

Difatti, la disciplina vigente prevista dagli art. 14 e ss. L. 241/1990 in materia di Conferenza di Servizi impone che la **decisione finale sia assunta** sulla base delle **posizioni prevalenti**, prevedendo, peraltro, il silenzio-assenso in caso di mancata partecipazione o di partecipazione non collaborativa o costruttiva anche di amministrazioni preposte ad interessi sensibili.

Ciò comporta che anche in presenza di amministrazioni titolari di interessi sensibili il loro eventuale **dissenso qualificato**, contrariamente a quanto avveniva nel previgente assetto normativo, **non è in grado di per sé di incidere sul potere di adottare l'atto finale, ma unicamente, sulla sua efficacia**.

La tutela al paesaggio e ad altri interessi sensibili può essere fatta valere in un momento successivo all'adozione del provvedimento autorizzativo ricorrendo all'utilizzo dell'art. 14-quinquies L. 241/1990, che consente alle amministrazioni preposte alla tutela di tali interessi di proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri contro la determinazione motivata, a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza.

In quest'ottica, la disciplina della Conferenza di Servizi introduce un criterio decisorio più flessibile che impedisce che pareri negativi o il silenzio dell'amministrazione possano paralizzare il procedimento stesso.

Il Consiglio di Stato sottolinea che, in linea generale, il dissenso espresso dall'amministrazione "*deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 Costituzione, non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione, dovendo essere costruttivo,*

congruamente motivato, e dovendo recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie per ottenere il superamento del dissenso stesso ai fini dell'assenso” (pag. 10 sentenza).

Dalla disciplina sul funzionamento della Conferenza di Servizi, applicabile al procedimento di PAUR, emerge come la semplificazione procedimentale amministrativa non sia più solo un principio generale, “*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 ragionevoli*”^{iv}.

Tali considerazioni hanno portato il Consiglio di Stato, con conseguente conferma del PAUR impugnato, ad affermare che a) il provvedimento autorizzatorio unico è stato adeguatamente assunto, tenendo in considerazione le varie posizioni espresse dalle amministrazioni e correttamente bilanciando gli interessi pubblici in gioco e b) la L.R. Friuli Venezia Giulia invocata dall’amministrazione non può essere letta nell’ottica di assegnare agli enti locali un potere di veto in grado di derogare alla normativa nazionale in materia di Conferenza di Servizi.

È peraltro il medesimo art. 3-bis co. 3 D. Lgs. 152/2006 a prevedere che “*le norme di cui al presente decreto possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali*”.

La tesi del Consiglio di Stato appare in linea con la normativa nazionale e i principi ispiratori di semplificazione procedimentale cui rispondono l’istituto del PAUR e della Conferenza di Servizi, secondo cui, non avendo l’ente un potere di veto, al Comune residuerebbe un mero obbligo di recepimento di quanto deciso dall’autorità procedente, ossia la Regione, restando così esautorato del proprio potere decisionale e delle proprie competenze^v (come ha affermato parte della giurisprudenza^{vi}).

In questo senso, il legislatore nazionale ha attribuito funzioni amministrative alla Regione ulteriori rispetto alla sola competenza ambientale, di fatto allontanando la decisione dall’amministrazione più sensibile sul territorio e allocando le scelte definitive relative all’individuazione dei siti da destinare all’insediamento, ad esempio, di impianti produttivi ad un livello di governo diverso e superiore rispetto a quello dell’ente comunale nel cui territorio dovrebbe essere collocato l’impianto stesso.

ⁱ Art. 9, co. 8-bis, L.R. Friuli Venezia Giulia n. 3/2018: “*Disposizioni per il recupero di aree interessate da attività estrattive cessate*”: “*Le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione nel caso in cui i soggetti di cui ai commi 1 e 2 scelgano di effettuare, in accordo con il Comune o i Comuni, il cui territorio è stato interessato dall’attività estrattiva cessata, un intervento alternativo a quello di riassetto ambientale dei luoghi, fatto salvo l’ottenimento delle previste autorizzazioni e la prestazione di un’idonea garanzia finanziaria volta ad assicurare la realizzazione dell’intervento*”.

ⁱⁱ Tale assunto è in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 246 del 27 dicembre 2018 che afferma che il PAUR non è un mero atto sostitutivo dei diversi provvedimenti emessi all’esito dei procedimenti amministrativi che possono interessare la realizzazione di un progetto, ma è un atto che li ricomprende tutti nella determinazione finale della Conferenza di Servizi. Per un approfondimento in ordine alla natura del PAUR nel procedimento urbanistico, si rimanda a “*La natura unitaria del PAUR nel procedimento urbanistico e le sue conseguenze*” di Eva Maschietto – RGA Online, al seguente link <https://rgaonline.it/giurisprudenza/la-natura-unitaria-del-paur-nel-procedimento-urbanistico-e-le-sue-conseguenze/>.

ⁱⁱⁱ In senso conforme Consiglio di Stato, sez. IV, 2 settembre 2021, n. 6195.

^{iv} Claudia Galdenzi, RGA Online numero 56 Agosto-Settembre 2024, “*La conferenza di servizi nel PAUR*”, consultabile al seguente link <https://rgaonline.it/giurisprudenza/la-conferenza-di-servizi-nel-paur/>.

^v Per un approfondimento sul punto si veda Clara Napolitano, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, numero 3-2023, “*Note sparse su procedimenti unici, conferenza di servizi e dissenso comunale*”.

^{vi} Tar Lazio, III, 23 gennaio 2024, n. 1279: “*la ragionevolezza della determinazione assunta può apprezzarsi, tenendo conto della ratio che giustifica la scelta legislativa, volta a consentire la realizzazione del progetto anche nel caso di sua incompatibilità con gli strumenti urbanistici comunali, ratio riconducibile alla sua rilevanza strategica e alla delicata rilevanza degli interessi sottostanti, afferenti alla politica energetica del Paese in un’epoca di grave crisi internazionale. In tal ottica, la valutazione degli interessi della Comunità locale, [...], è stata demandata al procedimento preordinato all’emanazione dell’autorizzazione unica: in tale sede, il Comune ha avuto modo, senza godere di alcun potere di veto, di esporre in modo pieno ed effettivo le sue posizioni, che sono state scrutinate in sede di conferenza di servizi e sono state contemplate con quelle di tutte le altre Amministrazioni a vario titolo coinvolte, alla luce del principio di prevalenza delle posizioni prevalenti.*”