

*Azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa
degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e per la formazione degli stakeholder
CUP: J13D21006250002*

Webinar

Il Procedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR)

Il procedimento unico nei suoi tratti generali: il collegamento con la variante urbanistica, lo svolgimento della conferenza di servizi contestuale e il rapporto con gli altri procedimenti unici

a cura di Riccardo Roccasalva

15 marzo 2022

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104

Introduzione dell'art. 7-bis nel D.Lgs. 152/2006: «7. *Qualora un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano che le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27-bis a 29 del presente decreto. Il procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all'articolo 27-bis*»

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

«1. Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'art. 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'art. 24, comma 2, reca altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti»

***Art. 24 comma 1:** «Della presentazione dell'istanza, della pubblicazione della documentazione, nonché delle comunicazioni di cui all'art. 23 deve essere dato contestualmente specifico avviso al pubblico sul sito web dell'autorità competente. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli artt. 7 e 8, commi 3 e 4, della legge n. 241/1990. Dalla data di pubblicazione sul sito web dell'avviso al pubblico decorrono i termini per la consultazione, la valutazione e l'adozione del provvedimento di VIA»

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

Il procedimento ai sensi dell'art. 27-bis 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

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

L'impostazione del procedimento unico di PAUR configurata dall'art. 27-bis del TUA si evince anche dall'art. 14 comma 4 della legge n. 241/1990, nel testo modificato dallo stesso D.Lgs. 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'art. 14-ter, secondo quanto previsto dall'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006*»

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

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

Conseguenza:

❖ **l'autorità competente** coincide con la «pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali» (art. 7-bis D.Lgs. 152/2006)

La VIA, a seguito della modifica all'art. 27-bis comma 7 apportata dal **D.L. 77/2021**, non assume più **carattere preminente**. La VIA non ha più, pertanto, carattere di **presupposto per il rilascio del titolo autorizzativo**

In caso di VIA negativa, infatti, il PAUR potrà non avere automaticamente contenuto negativo

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

Ulteriore conseguenza della scrittura della norma:

- 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

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

È onere del proponente quello di produrre non solo un'istanza ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. 152/2006, bensì di **corredarla**, altresì, **di tutta la documentazione necessaria per il rilascio dei titoli abilitativi necessari, ambientali e no**

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 analoga previsione a livello statale, i titoli da acquisire non sono esclusivamente quelli “ambientali”, bensì ogni titolo necessario, anche quelli, dunque, di natura non ambientale

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

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

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

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

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

Spunti problematici

- oggettiva difficoltà riguardo alle modalità di coordinamento del diverso livello di 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 VIA – quanto un progetto avente un livello di elaborazione particolarmente dettagliato, anche di livello esecutivo, come ad esempio in caso di nulla osta sismico

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

Spunti problematici

□ individuazione del soggetto che deve, in concreto, compiere la valutazione sulla completezza della documentazione. Il comma 1 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

Ma il soggetto titolare dell'esercizio del potere è l'amministrazione competente, la quale, dunque, non può prescindere nel relativo esercizio dal rispetto delle normative di settore. Pertanto l'amministrazione (in sinergia con gli altri enti coinvolti) non può sottrarsi da tale obbligo delegando tale valutazione esclusivamente al proponente

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

Spunti problematici

❑ criticità dei **titoli abilitativi da includere** nel PAUR: esempio dell'Autorizzazione Unica ex art. 12 D.Lgs. 387/2003 (*impianti alimentati da fonti rinnovabili*). Alcune amministrazioni hanno rivendicato la relativa autonomia, sostenendo l'impossibilità di annoverare tale autorizzazione tra i titoli da acquisire ai sensi dell'art. 27-bis

Ministero dell'Ambiente: «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 della introduzione di tale previsione **non solo in un testo normativo "speciale" quale il D.Lgs. 152/2006**, e pertanto già idoneo a derogare la normativa generale, bensì in virtù del relativo inserimento **anche all'interno di una disciplina generale, quale l'art. 14 c. 4 legge 241/1990**»

Del resto **il comma 9 dell'art. 27-bis** richiama espressamente le disposizioni speciali di settore

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

La variante urbanistica «sul progetto» - art. 8 D.P.R. 160/2010

Nei comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti, fatta salva l'applicazione della relativa disciplina regionale, l'interessato può richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/1990 e alle altre normative di settore, in seduta pubblica

Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, **ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede**, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile

Gli interventi relativi al progetto, approvato secondo le modalità previste dal presente comma, sono avviati e conclusi dal richiedente secondo le modalità e le tempistiche previste all'art. 15 del D.P.R. 380/2001

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

La variante urbanistica «sul progetto» - art. 8 D.P.R. 160/2010

Anche se non esplicitamente disciplinato dalle norme regionali, **il verbale di conclusione positiva della conferenza di servizi**, che costituisce la proposta-adozione della variante urbanistica, con i relativi allegati, **deve essere pubblicato e oggetto di osservazioni, proposte e opposizioni** formulate da chiunque vi abbia interesse ai sensi della **legge n. 1150/1942**. Di conseguenza il verbale stesso viene depositato presso la Segreteria Comunale con contestuale **affissione all'Albo Pretorio del Comune per 30 giorni**. Nel termine di ulteriori e continuativi **30 giorni** è possibile presentare **osservazioni e/o opposizioni**, come forma di partecipazione al procedimento. L'atto con cui il Consiglio comunale, nella prima seduta utile, si pronuncia definitivamente e nel quale si tiene conto delle eventuali osservazioni e/o opposizioni, costituisce **approvazione definitiva della variante**

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

La variante urbanistica «sul progetto» - art. 8 D.P.R. 160/2010

Corte costituzionale, sentenza n. 9/2019

L'espressione del Consiglio comunale riguarda una fase successiva, ulteriore e diversa da quella svolta in conferenza, in quanto volta all'eventuale approvazione della proposta di Variante urbanistica esaminata dalla Conferenza stessa, e da questa rimessa alla deliberazione del Consiglio

Anche in questo caso il titolo abilitativo edilizio dovrà far seguito all'espressione definitiva del Consiglio, che attribuisce all'intervento la conformità urbanistica. Quindi il suo rilascio non avverrà tramite la determinazione conclusiva della Conferenza, bensì "a valle" della Conferenza e della delibera del Consiglio comunale

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

Comma 3 e variante sul progetto

Ministero dell'Ambiente: «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

Si segnala la necessità di particolare attenzione nel legiferare da parte delle regioni, a fronte della sentenza della Corte Costituzionale n. 9 del 2019, secondo cui 'l'atto conclusivo del procedimento che si articola nella Conferenza non ha carattere decisorio ma costituisce una proposta di variante dello strumento urbanistico. 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 provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

La conferenza di servizi contestuale - comma 7

[...] entro dieci giorni dalla scadenza del termine per richiedere integrazioni di cui al comma 5 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'art. 14-ter della legge 241/1990

Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di novanta giorni decorrenti dalla data della prima riunione

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

La conferenza di servizi contestuale - comma 7

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

Nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

La conferenza di servizi contestuale - comma 7

Spunti problematici

- Eventuali «titoli unici» all'interno del PAUR, di tipo ambientale come ad es. **AIA ed AUA**, o di altro tipo come ad es. l'autorizzazione unica per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, dovranno pertanto continuare ad essere formati, **nonostante la presenza di un procedimento unico superiore**.
Ciò è confermato dalla **sentenza della Corte costituzionale 14 novembre 2018, n. 198**: «L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 non comporta alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera. Il PAUR 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 ricomprensce nella determinazione che conclude la conferenza di servizi. Il provvedimento unico ambientale non realizza alcuna surroga o espropriazione delle competenze delle amministrazioni provinciali [...]»

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

Comma 7-bis*

Qualora in base alla **normativa di settore** per il rilascio di uno o più titoli abilitativi sia richiesto un **livello progettuale esecutivo**, oppure laddove la messa in esercizio dell'impianto o l'avvio dell'attività necessiti di **verifiche, riesami o nulla osta successivi alla realizzazione dell'opera stessa**, l'amministrazione competente indica **in conferenza le condizioni da verificare**, secondo un **cronoprogramma** stabilito nella conferenza stessa, per il rilascio del titolo definitivo

Le condizioni indicate dalla conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel corso del successivo procedimento per il rilascio del titolo definitivo

*Comma aggiunto dal D.L. 77/2021

Il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. 104/2017)

Comma 7-ter*

Laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di cui al comma 7 attribuiscano carattere di **pubblica utilità, indifferibilità e urgenza**, costituiscano **variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio**, la determinazione conclusiva della conferenza **ne dà atto**

*Comma aggiunto dal D.L. 77/2021