



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”
CUP J59J16000760006

Webinar
Il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR)

APPROFONDIMENTO

a cura di Massimo Puggioni

9 luglio 2020

La conferenza di servizi nel PAUR

Alcuni quesiti pervenuti:

- Se è un vantaggio l'unificazione dell'iter abilitativo, è anche vero che i vari enti continuano a lavorare per ciò di competenza, questo può dare difficoltà maggiori a verificare con chi di competenza i problemi e le complessità legate ad una pratica. Quindi se un parere è favorevole ed uno contrario, come si conclude la pratica?
- La disciplina recante il PAUR, ex art. 27bis d.Lgs n 152/2006, può derogare da una normativa speciale, quale quella della Autorizzazione Paesaggistica ex art 146 del d.Lgs n,42/2004? Il PAUR deve contenere tutti i titoli abilitativi di un intervento o meno?
- Caso specifico: Conferenza di Servizi: proposta di parere favorevole per il rilascio della Autorizzazione Paesaggistica per l'intervento in oggetto – contestuale parere negativo motivato della competente Soprintendenza – determinazione motivata positiva di conclusione della conferenza (PAUR) – può essere emesso il provvedimento negativo di Autorizzazione Paesaggistica e farlo acquisire nel PAUR?
- Come si coordinano il procedimento ex art. 27 bis del D.lgs. 152/06 e quello ex art. 12 D.Lgs. 387/2003 atteso che il secondo per sua previsione assorbe tutti le autorizzazioni, atti di assenso e nulla osta necessari alla costruzione ed esercizio di un impianto? Come dovrebbe evolversi l'Autorizzazione Unica ex 387/2003 per riuscire a coordinarsi con il PAUR senza essere ridondante, e ripetitiva, rispetto a quest'ultimo?
- L'autorizzazione paesaggistica viene rilasciata come atto autonomo all'interno del PAUR, ovvero il PAUR contiene l'atto di VIA + l'autorizzazione paesaggistica?

La conferenza di servizi nel PAUR

D.Lgs. 152/2006, art. 27 bis

...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 **14-ter** 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**. 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 conferenza di servizi nel PAUR

Siamo in un caso di conferenza di servizi che si svolge direttamente in modalità sincrona – non si applicano le disposizioni sulla conferenza semplificata (asincrona)

→ La prima seduta della conferenza si svolge entro i 45 giorni successivi alla data di convocazione; i lavori devono concludersi entro 120 giorni dalla convocazione.

→ 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.

- **Amministrazioni statali:** il rappresentante unico è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (per amministrazioni centrali) o dal Prefetto (per amministrazioni periferiche). Le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire in funzione di supporto
- **Altre Amministrazioni:** definiscono autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico

→ Alle riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza

La conferenza di servizi nel PAUR

All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di 120 giorni, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza **sulla base delle posizioni prevalenti** espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti

→ per disposizione specifica dell'art. 27-bis, la determinazione non può essere favorevole se l'esito della VIA non lo è

La conferenza di servizi nel PAUR

FAQ Italia Semplice n. 36

In quale modo il responsabile del procedimento stabilisce quali siano le posizioni prevalenti al fine di adottare la determinazione di conferenza di servizi simultanea?

Per adottare la determinazione conclusiva della conferenza di servizi simultanea, il responsabile del procedimento tiene conto delle posizioni prevalenti espresse dai rappresentanti unici delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali coinvolti. Non è, dunque, prevista una votazione nella quale si possano definire maggioranze e minoranze.

Per "posizioni prevalenti" devono considerarsi quelle "che hanno un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame" (cfr. Presidenza Consiglio dei ministri, "linee guida operative" 10 gennaio 2013). Spetta, dunque, al responsabile del procedimento "[...] 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, 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" (Consiglio di Stato, sentenza del 27 agosto 2014, n. 4374).

La conferenza di servizi nel PAUR

→ Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni **il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni** ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza

N.B: ancorché non riportato espressamente nell'art. 14-ter della legge n. 241/1990, devono intendersi esclusi da questo principio i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi

→ La determinazione motivata di conclusione della conferenza **sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati.**

Questa disposizione dell'art. 14-quater della legge n. 241/1990 risponde alla domanda frequente circa la necessità o meno che i soggetti coinvolti nella conferenza di servizi adottino gli atti di propria competenza. D'altra parte, per poter adottare autonomamente i propri provvedimenti di competenza spesso le amministrazioni avrebbero bisogno di acquisire preventivamente il parere di altri soggetti che si esprimono in parallelo nella stessa conferenza di servizi

La conferenza di servizi nel PAUR

- Approvazione **unanime** → determinazione conclusiva immediatamente efficace.
- Approvazione sulla base delle **posizioni prevalenti** → ove siano stati espressi dissensi qualificati (*amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità*), l'efficacia della determinazione è sospesa per il periodo utile all'esperimento dei rimedi previsti dall'art. 14 quinquies (*entro 10 giorni si può proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri*).
- I termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi **decorrono dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza**
→ *Ulteriore ragione per cui i provvedimenti di competenza delle amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi, anche qualora adottati, non hanno autonoma efficacia.*

Raccordo con le norme settoriali

- **Come si conciliano le tempistiche, le sequenze istruttorie, le modalità di rilascio dei singoli provvedimenti settoriali che confluiscono nel PAUR?**

Il procedimento unico è una **differente modalità di esercizio del potere** che la Legge attribuisce a ogni amministrazione coinvolta. I soggetti coinvolti sono chiamati ad operare le verifiche circa l'ammissibilità di una determinata iniziativa, secondo i criteri e i requisiti stabiliti dalla norma settoriale, ma **operando secondo lo schema procedimentale proprio procedimento unico** e non secondo l'iter procedurale autonomo disciplinato dalla norma settoriale, per quanto riguarda:

- Tempistiche per la richiesta di integrazioni;
- Sequenze procedurali;
- Tempistiche per l'espressione dell'assenso o del dissenso;
- Modalità di espressione dell'assenso o del dissenso.

Raccordo con le norme settoriali

Non è corretto seguire lo schema procedimentale delineato dalla norma settoriale (disciplina ordinaria) nell'ambito di una conferenza di servizi come quella del PAUR (disciplina speciale), perché **le disposizioni procedurali della norma settoriale non trovano applicazione in questo caso.**

La regola di «raccordo» con le norme di settore è:

Tutti i soggetti coinvolti operano simultaneamente le verifiche di propria competenza secondo le modalità e i termini previsti dall'art. 27-bis del D.Lgs. n. 152/2006 e dall'art. 14-ter della legge n. 241/1990, raccordando e portando a sintesi le risultanze istruttorie in sede di conferenza di servizi

Raccordo con le norme settoriali

Norma settoriale



Cosa devo verificare

*Quali sono i requisiti e
i presupposti*

Disciplina della conferenza di servizi



Detta le tempistiche

Regola il procedimento da seguire

→ Ogni amministrazione si esprime per quanto di propria diretta competenza, prescindendo dai pareri degli altri soggetti partecipanti alla conferenza. Spetta all'Amministrazione Procedente «tirare le fila» e portare a sintesi le posizioni.