

Catania, 30 gennaio 2020 - Regione Siciliana

Linea di intervento LQS1 Valutazioni ambientali - Azioni per il miglioramento dell'efficacia dei processi di VAS e di VIA relativi a programmi, piani e progetti

AQS1.1 Rafforzamento delle competenze e qualità della documentazione tecnica

Il Provvedimento autorizzatorio unico regionale ai sensi dell'art. 27 bis D. Lgs. 152/2006

- Principali novità per il proponente e per le amministrazioni competenti al rilascio dei titoli abilitativi -



CReIAMO PA

Per un cambiamento sostenibile

Avv. Omar Hagi Kassim



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Per ogni approfondimento si suggerisce la consultazione del documento **"Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art. 27 bis, D.Lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale"**, prodotto nell'ambito delle attività della Linea di intervento LQS1 del Progetto CReIAMO PA dedicata alle Valutazioni Ambientali è finalizzato proprio a contribuire all'interpretazione della disciplina in materia di Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, dettata dall'art. 27 bis, D.lgs. 152/2006

Consultabile al seguente link:

<https://va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione/1849>



La *ratio* normativa alla base dell'introduzione del PAUR

Introduzione di un provvedimento autorizzatorio unico avente ad oggetto tutti i titoli autorizzativi (*non solo ambientali*) necessari all'esercizio dell'opera.

Esigenza di massima semplificazione tramite l'accorpamento della fase decisionale all'interno di una unica conferenza di servizi

Esigenza di certezza dei tempi procedurali tramite l'individuazione di termini determinati e aventi natura perentoria

Art. 27 bis – comma 1

Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente:

-presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1 (istanza di via)

-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'articolo 24, comma 2, reca altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti.



natura omnicomprensiva del PAUR art. 14, comma 4, L. 241/1990

«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'articolo 14ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»



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.



Ambito di applicazione e natura preminente della valutazione d'impatto ambientale

- dettato normativo circoscrive l'operatività di tale disciplina ai soli «*procedimenti di VIA di competenza regionale*»
- Sono, dunque, fuori dall'applicazione della normativa:
- i procedimenti di VIA statale;
- 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.



Conseguenze:

- l'“*autorità competente*” è rappresentata dalla «*pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome*» (cfr. art. 7-bis, D.lgs. 152/2006)
- pur essendo la VIA solo uno dei provvedimenti che andranno a comporre il provvedimento finale, assume un carattere preminente



Prevalenza *ex lege* della VIA

In caso di VIA negativa anche il PAUR avrà contenuto negativo

Art. 27 *bis* comma 7:

«Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA»



La norma non modifica l'assetto delle competenze:

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.



La natura unitaria del provvedimento e il ruolo del proponente

Il proponente è tenuto a presentare:

- istanza ai sensi dell'art. 23, D.lgs. 152/2006 (VIA)
- *«la documentazione ed 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».*
- Elenco dei titoli necessari



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



Punti di criticità

- **Diversi livelli di dettaglio progettuale**

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 quanto un progetto avente un livello di elaborazione particolarmente dettagliato

Gravi oneri progettuali in capo al proponente, in caso di richiesta di modifiche



- **Difficoltà nell'individuazione dei titoli necessari**

La formulazione della norma presuppone che il PAUR per essere conforme alle disposizioni ivi contenute, comprenda effettivamente tutti i titoli necessari.

Ciò comporta che l'adozione di un PAUR che comprenda solo parte di tali titoli, potrebbe invalidare il provvedimento, poiché affetto dal vizio di violazione di legge.

Profilo non meramente formale, ma anche sostanziale (concentrazione della ponderazione degli interessi in un'unica sede).



Rapporto con la normativa «speciale»

Alcuni interpreti adottando un'interpretazione restrittiva della norma, ritengono non annoverabili tra i titoli abilitativi da includere nel PAUR tutti i titoli contenuti in normative speciali.

Ma:

intenzione del legislatore: estendere l'applicazione a tutti i titoli autorizzativi necessari per la realizzazione ed esercizio del progetto

Disposizione contenuta sia in un testo normativo “speciale” (D.lgs. 152/2006), e sia all'interno di una disciplina generale (art. 14, comma 4, L. 241/1990).



Vi è infatti una deroga espressa alle disposizioni speciali contenuta all'art. 27 bis comma 9

- la normativa in esame rappresenta un modulo di accelerazione e semplificazione procedimentale
- Assume natura derogatoria rispetto alla disciplina di settore (*id est*: speciale) propria delle singole autorizzazioni
- interviene esclusivamente in sede di prima adozione di tali autorizzazioni
- È infatti espressamente previsto queste ultime siano «*rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia*» (art. 27 bis, comma 9).



- **Responsabilità nell'individuazione dei titoli**

Il primo profilo di responsabilità sussiste in capo al proponente:

il proponente deve depositare presso l'amministrazione competente un elenco contenente l'indicazione puntuale dei titoli necessari, nonché la documentazione necessaria per il relativo ottenimento

Tuttavia, la responsabilità non è esclusivamente in capo al proponente, come evidente dalla lettura (oltre che del comma 1 e dell'art. 14, comma 4, L. 241/1990) dei commi 2 e 3

Art. 27 bis, comma 2

- Entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza l'autorità competente verifica:
 - l'avvenuto pagamento del contributo dovuto ai sensi dell'articolo 33 (Oneri istruttori)
 - l'eventuale ricorrere della fattispecie di cui all'articolo 32, comma 1 (Consultazioni transfrontaliere)
- e comunica per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.
- In caso di progetti che possono avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, la pubblicazione è notificata al medesimo con le modalità di cui all'articolo 32.



Sussistono dei profili di responsabilità in capo all'autorità procedente, che ai sensi dell'art. 27 *bis* comma 2:

«comunica per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web»

La comunicazione dunque non è rivolta esclusivamente alle amministrazioni indicate dal proponente



Art. 27 *bis* comma 3

- Entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente, quest'ultima, nonché le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, per i profili di rispettiva competenza, verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni.



Sussistono dei profili di responsabilità in capo alle amministrazioni destinatarie della comunicazione da parte dell'autorità procedente. Ciò ai sensi dell'art. 27 bis comma 3:

«Entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente, quest'ultima, nonché le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, per i profili di rispettiva competenza, verificano [...]»

Il controllo è dunque a monte da parte del proponente, ma a valle da parte delle amministrazioni coinvolte:

I titolari del potere autorizzativo sono responsabili dell'adozione degli atti di propria competenza, di conseguenza qualora si ritenesse il PAUR annullabile per violazione di legge vi sarebbe una corrispondente responsabilità da parte delle amministrazioni che lo hanno adottato



La lettura delle stesse norme permette di confermare quanto già affermato in precedenza:

La norma non modifica l'assetto delle competenze: 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.



L'unico onere aggiuntivo, in capo all'autorità procedente è quello di coordinare il procedimento unico.

Ai sensi dell'art. 27 *bis* comma 2 è tenuta a comunicare: «*per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto*»

Ai sensi dell'art. 27 *bis* comma 3, infatti, non solo l'amministrazione procedente, ma anche tutte le amministrazioni e gli enti destinatari della comunicazione di cui al comma 2

«*per i profili di rispettiva competenza, verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni*».



- una volta divenute destinatarie della comunicazione di cui all'art. 27 bis comma 2, le amministrazioni coinvolte saranno inequivocabilmente parte del procedimento, e qualora risulti effettivamente sussistente una propria competenza in relazione al progetto, sussisterà in capo alle stesse l'obbligo a provvedere ai sensi dell'art. 2, L. 241/1990
- ogni amministrazione rimane responsabile in relazione al titolo che gli spetta secondo l'ordinario assetto di competenze
- Ogni amministrazione coinvolta, dunque, in ossequio agli obblighi legati al proprio ufficio deve avviare la propria attività amministrativa conformemente alla procedura dettata dall'art. 27 bis



Ulteriore profilo di criticità di cui in relazione al comma 3:

- individuazione del corretto perimetro applicativo e definitorio dei termini “completezza” e “adeguatezza”
- Che documentazione può essere richiesta al proponente?



Art. 27 bis, comma 4

- Successivamente alla verifica della completezza documentale, ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse, l'autorità competente pubblica l'avviso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera e), di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate.
- Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- Dalla data della pubblicazione del suddetto avviso, e per la durata di sessanta giorni, il pubblico interessato può presentare osservazioni concernenti la valutazione di impatto ambientale e, ove necessarie, la valutazione di incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale.



- Finestra procedimentale rivolta esclusivamente a VIA, AIA e VINCA?
- Mancata individuazione del termine per l'esame delle integrazioni documentali
- Necessario chiarimento del rapporto tra la pubblicazione di cui al comma 4:

«l'autorità competente pubblica l'avviso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera e), di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241»

- E la pubblicazione di cui al comma 2:

«pubblicazione della documentazione nel proprio sito web con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale»



Art. 27 bis comma 5

- Entro i successivi trenta giorni l'autorità competente può chiedere al proponente eventuali integrazioni assegnando allo stesso un termine non superiore a trenta giorni.
- Su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a centottanta giorni.
- Qualora entro il termine stabilito il proponente non depositi la documentazione integrativa, l'istanza si intende ritirata ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione.



(Segue)

- L'autorità competente, ove motivatamente ritenga che le modifiche o le integrazioni siano sostanziali e rilevanti per il pubblico, dispone, entro quindici giorni dalla ricezione della documentazione integrativa, che il proponente trasmetta, entro i successivi quindici giorni, un nuovo avviso al pubblico, predisposto in conformità all'articolo 24, comma 2, del presente decreto, da pubblicare a cura della medesima autorità competente sul proprio sito web, di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate.
- In relazione alle modifiche o integrazioni apportate al progetto e alla documentazione, i termini di cui al comma 4 per l'ulteriore consultazione del pubblico sono ridotti alla metà



Profili di criticità

- la fase in argomento riguarda esclusivamente i provvedimenti che hanno ricevuto osservazioni in tal sede, e cioè, esclusivamente i provvedimenti di VIA, AIA e VINCA?
- *Quid iuris* qualora emergano delle necessarie modifiche anche in relazione alla documentazione riguardante altri titoli autorizzatori?
- Sembra possibile individuare sul punto, nel silenzio della norma, uno spazio all'intervento normativo delle regioni ai sensi dell'art. 7 *bis*, D.lgs. 152/2006, che attribuisce alle regioni
- *«il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale».*



Art. 27 *bis* comma 6

L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico si svolga ai sensi dell'articolo 24 *bis*, comma 1, con le forme e le modalità disciplinate dalle regioni e dalle province autonome ai sensi dell'articolo 7 *bis*, comma 8.

Art. 24 *bis*, comma 1:

«L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico di cui all'articolo 24, comma 3, primo periodo, si svolga nelle forme dell'inchiesta pubblica, con oneri a carico del proponente, nel rispetto del termine massimo di novanta giorni L'inchiesta si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall'autorità competente».



Art. 27 bis comma 7

- entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione 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.
- Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di centoventi giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori
- La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14ter della legge 7 agosto 1990, n. 241.



(segue)

- 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.



Profili di criticità di natura sostanziale

- Complesso coordinamento tra il procedimento unico, che ha le sue numerose criticità, con l'altrettanto critica disciplina relativa alla Conferenza di servizi.

(per un'analisi dettagliata si rimanda alla consultazione del documento)



Art. 27 bis comma 8

- Tutti i termini del procedimento si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9quater, e 2bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.



va pacificamente escluso:

- che alla decorrenza dei termini l'amministrazione non abbia più il potere di adottare l'atto;
- che alla decorrenza infruttuosa dei termini si perfezioni un silenzio assenso in merito all'istanza.



La giurisprudenza è pacifica nell'affermare, in relazione ai termini procedurali che:

«il loro superamento non si traduce in alcuna illegittimità del provvedimento finale, ma può rilevare ai fini risarcitori nel rapporto tra amministrazione e privato e, sul piano interno alla prima, ai fini disciplinari».

(Consiglio di Stato, Sez. V 14 aprile 2015, n. 1872, 11 ottobre 2013 n. 4980, 15 novembre 2012, n. 5773, oltre che della IV Sezione, 10 giugno 2013, n. 3172, e della VI Sezione, 23 dicembre 2013, n. 6188; Cons. Stato, V, del 25 marzo 2016, n. 1239; Cons. Stato, IV, 10 febbraio 2017, n. 575, Tar Lazio Roma 13 novembre 2017, n. 11299)



«il principio generale secondo cui l'inosservanza dei termini procedurali, ancorché qualificati come perentori, non comporta la decadenza dal potere di provvedere in capo all'Autorità competente, né determina l'illegittimità del provvedimento finale che si sia attenuto ai pareri endoprocedimentali tardivamente resi dagli Enti partecipanti, ponendoli a fondamento delle proprie valutazioni. Dalla violazione della tempistica procedimentale, infatti, discende unicamente la facoltà per il privato di attivare gli strumenti di tutela normativamente previsti avverso il comportamento inerte della P.A., ovvero di agire per il risarcimento del danno eventualmente prodottosi in conseguenza del ritardo».

(T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, sent. nn. 674/2019; 1202/2018 e 435/2019)



Art. 27 bis comma 8

- Tutti i termini del procedimento si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9quater, e 2bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- è la norma stessa che circoscrive gli effetti della perentorietà dei termini, non già, dunque, con la previsione di decadenze in capo all'amministrazione, quanto piuttosto con la previsione di conseguenze di natura risarcitoria e disciplinare in capo all'amministrazione inadempiente.



Conseguenze mancato rispetto termini perentori:

- elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente (c. 9, art. 2, della L.241/1990).
- Possibile esercizio poteri sostitutivi da parte del soggetto apicale (art. 2, comma 9 ter della L. 241/1990)
- Risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento” (c. 1, art. 2-bis della L. 241/1990)



Art. 27 *bis* comma 9

- Le condizioni e le misure supplementari relative all'autorizzazione integrata ambientale e contenute nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli articoli 29octies, 29decies e 29quattordecies.
- Le condizioni e le misure supplementari relative agli altri titoli abilitativi di cui al comma 7, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia.



fuga ogni dubbio circa la natura di modulo di accelerazione e semplificazione procedimentale del provvedimento autorizzatorio unico regionale, il quale interviene solo quando un progetto deve essere assoggettato a valutazione d'impatto ambientale regionale, ma che una volta adottato cessa la propria funzione unificatoria e di semplificazione comportando l'autonomia dei titoli in esso contenuti.



Grazie per l'attenzione

Avv. Omar Hagi Kassim

hagikassim.omar@minambiente.it



CReIAMO PA

