

Rivista Quadrimestrale
di **Diritto dell'Ambiente**

A Peer-reviewed, Interdisciplinary,
Open Access Journal of Environmental Law
Founder and Honorary Editor-in-Chief: Prof. Giampaolo Rossi
Editor-in-Chief: Prof. Massimo Monteduro

HOME

LA RIVISTA

ARCHIVIO



LINKS

CONTATTI



News

[Call for papers su “Rigenerazione, ambiente, consumo” – Fascicolo n. 2/2023 – Scadenza 10 giugno 2023](#)

[Editoriale Scientifica è il nuovo Editore della Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente](#)

[Incontro di Studio organizzato dalla Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa – “La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione tra continuità e innovazione.](#)

Fascicolo n. 3/2023

- Anno 2023 - Rivista n. 3
- FILIPPO GALLI - Ambiente, amministrazione e democrazia. Sulla nuova relazione pubblico-privato nel sistema di diritto ambientale, tra etica partecipativa ed esercizio di sovranità
- MORGAN ELEANOR HARRIS - Air quality inequality and access to effective remedies in the revision of the Ambient Air

[Un dialogo a più voci” – Pisa, Palazzo della Sapienza, 20 giugno 2022](#)

[Convegno internazionale della Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente – “Il Codice dell’Ambiente a 15 anni dalla sua approvazione” – Università “La Sapienza” di Roma – 25 ottobre 2021](#)

[RQDA inclusa dall’ANVUR nell’elenco delle riviste di Classe A per tutti i settori dell’Area 12](#)

[DECENNALE DELLA RIVISTA \(2010-2020\)](#)

Quality Directive

2008/50/EC

- CAMILLA GERNONE - Health protection and crop profitability in the placing of plant protection products on the market: a “shifting” balance between opposing interests
- ANTONIETTA LUPO - La dimensione ambientale nella contrattazione pubblica: brevi riflessioni alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici
- CLARA NAPOLITANO - Note sparse su procedimenti unici, conferenza di servizi e dissenso comunale
- VINCENZO DESANTIS - Dimensioni ambientali nell’urbano. Alcuni spunti sul Trentino, partendo dall’Alto Adige
- MICAELA LOTTINI - Gli animali nei circhi: vecchie questioni e prospettive future (nota a TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 23 giugno 2023, n. 1571)
- FRANCESCO DE LEONARDIS - Concorrenza e ambiente: “conflitto” o “concorso”? Alcune riflessioni sui sustainability agreements di cui all’art. 101, par. 3 TFUE
- BARBARA POZZO -

Recensione a Sabrina Lanni,
Greening the Civil Codes:
Comparative Private Law and
Environmental Protection,
Routledge, 2023

- ELISA FIORINI
BECKHAUSER - Review:
Hélène Ruiz Fabri, Valérie
Rosoux, Alessandra Donati
(eds.), Representing the
Absent, Nomos, 2023

Editoriale Scientifica

Networks



©2024 Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente – Editoriale
Scientifica s.r.l.

Registrazione al Tribunale di Torino numero 24 del 24/08/2022 del Registro

Stampa in forma telematica

(già numero 41 del 23/07/2010 del Registro Stampa in forma cartacea) –

ISSN 2239-964X

Privacy Policy | Cookie Policy | design by
Valerio.it



Il materiale presente sul sito della Rivista è distribuito con

Licenz

Cre: [nmons Attribuzione – Non commerciale 4.0 Internazionale.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

RIVISTA QUADRIMESTRALE

DI

DIRITTO DELL'AMBIENTE

-

*A Peer-reviewed, Interdisciplinary,
Open Access Journal of Environmental Law*

ANNO 2023 / NUMERO 3



FONDATORE E DIRETTORE ONORARIO

Founder and Honorary Editor-in-Chief

Giampaolo ROSSI

DIRETTORE

Editor-in-Chief

Massimo MONTEDURO

COMITATO DI DIREZIONE

Board of Editors

Maurizio CAFAGNO, Guido CORSO, Francesco DE LEONARDIS, Andrea FARÌ, Fabrizio FRACCHIA, Emiliano FREDIANI, Fabio GIGLIONI, Stefano GRASSI, Alfredo MOLITERNI, Vera PARISIO, Alessandra PIOGGIA, Mauro RENNA

COORDINATORI DEL COMITATO DI REDAZIONE

Coordinators of Assistant Editors

Omar HAGI KASSIM

Sergio CANDELA

COMITATO DI REDAZIONE

Assistant Editors

Angelo BONAITI, Carla CASANUEVA MURUAIS, Alice DE NUCCIO, Matteo FALCONE, Eugenio FIDELBO, Elisa FIORINI BECKHAUSER, Gregorio FRACCHIA, Francesco GRASSI, Alessandro GRECO, Roberto Franco GRECO, Emanuele GUARNA ASSANTI, Antonio GUSMAI, Danila IACOVELLI, Silvia LAZZARI, Chiara MARI, Alessio MARTINI, Calogero MICCICHÉ, Antonio MICELLO, Michela PETRACHI, Francesco ROSSI, Antonio SAPORITO, Riccardo STUPAZZINI, Elena TASCA, Stefano VACCARI, Marco VENTURA.

COMITATO INTERNAZIONALE SCIENTIFICO E DI REFERAGGIO

International Advisory and Peer Review Board

Mariagrazia ALABRESE, Marcos ALMEIDA CERREDA (Spagna), Laura AMMANNATI, Annamaria ANGIULI, Marco ANTONIOLI, Francesco ASTONE, Antonio BARONE, Antonio BARTOLINI, Aretta BENEDETTI, María Valeria BERROS (Argentina), Julien BÉTAILLE (Francia), Laura BOURIAUD (Romania), Eugenio BRUTI LIBERATI, Maria Agostina CABIDDU, Giandonato CAGGIANO, Giuseppe CAIA, Vincenzo CAPUTI JAMBRENGHI, Giovanni Maria CARUSO, Mauro CATENACCI, Marcello CECCHETTI, Vincenzo CERULLI IRELLI, Stefano CIVITARESE MATTEUCCI, Paolo COLASANTE, Gian Domenico COMPORTI, Pedro COSTA GONÇALVES (Portogallo), Alessandro D'ADDA, Domenico D'ORSOGNA, Maria DE BENEDETTO, Gabriella DE GIORGI, Giancandido DE MARTIN, Daria DE PRETIS, Giacinto DELLA CANANEA, Benoît DELAUNAY (Francia), Paolo DELL'ANNO, Giuliana DI FIORE, Giampiero DI PLINIO, Enzo DI SALVATORE, Federico DINELLI, Elizabeth DOOLEY (Stati Uniti d'America), Leonardo FERRARA, Giuseppe Franco FERRARI, Gianfrancesco FIDONE, Francesco FONDERICO, Júlio César GARCIA (Brasile), Alberto GERMANÒ, Annalaura GIANNELLI, Guido GRECO, Giuseppe GRISI, Manuel GROS (Francia), Nicola GULLO, Carole HERMON (Francia), Brian JACK (Regno Unito), Hope JOHNSON (Australia), Alessandro LOLLI, Fernando LÓPEZ RAMÓN (Spagna), Rowena MAGUIRE (Australia), Giuseppe MANFREDI, Pierluigi MANTINI, Barbara MARCHETTI, Patrizia MARZARO, Luca MEZZETTI, Francesco MIDIRI, Giuseppe MORBIDELLI, Giulio NAPOLITANO, Danilo PAPPANO, Mauro PENNASILICO, Johann-Christian PIELOW (Germania), Aristide POLICE, Pierluigi PORTALURI, Barbara POZZO, Michel PRIEUR (Francia), Anikó RAISZ (Ungheria), Nicoletta RANGONE, Angelo RINELLA, Aldo SANDULLI, Maria Alessandra SANDULLI, Girolamo SCIULLO, Giovanni SERGES, Domenico SORACE, Gabriela STEIER (Stati Uniti d'America), Saverio STICCHI DAMIANI, János Ede SZILÁGYI (Ungheria), Luisa TORCHIA, Aldo TRAVI, Francesco VOLPE, Nathalie WOLFF (Francia), Luo ZHIMIN (Cina), Alberto ZITO

INDICE

Table of contents

SAGGI

FILIPPO GALLI, *Ambiente, amministrazione e democrazia. Sulla nuova relazione pubblico-privato nel sistema di diritto ambientale, tra etica partecipativa ed esercizio di sovranità* Pag. 4

MORGAN ELEANOR HARRIS, *Air quality inequality and access to effective remedies in the revision of the Ambient Air Quality Directive 2008/50/EC* Pag. 37

NOTE E COMMENTI

CAMILLA GERNONE, *Health protection and crop profitability in the placing of plant protection products on the market: a “shifting” balance between opposing interests* Pag. 66

ANTONIETTA LUPO, *La dimensione ambientale nella contrattazione pubblica: brevi riflessioni alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici* Pag. 88

CLARA NAPOLITANO, *Note sparse su procedimenti unici, conferenza di servizi e dissenso comunale* Pag. 107

VINCENZO DESANTIS, *Dimensioni ambientali nell’urbano. Alcuni spunti sul Trentino, partendo dall’Alto Adige* Pag. 137

MICAELA LOTTINI, *Gli animali nei circhi: vecchie questioni e prospettive future (nota a TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 23 giugno 2023, n. 1571)* Pag. 150

OPINIONI E SEGNALAZIONI

FRANCESCO DE LEONARDIS, *Concorrenza e ambiente: “conflitto” o “concorso”? Alcune riflessioni sui sustainability agreements di cui all’art. 101, par. 3 TFUE* Pag. 175

BARBARA POZZO, *Recensione a Sabrina Lanni, Greening the Civil Codes: Comparative Private Law and Environmental Protection, Routledge, 2023* Pag. 193

ELISA FIORINI BECKHAUSER, *Review: Hélène Ruiz Fabri, Valérie Rosoux, Alessandra Donati (eds.), Representing the Absent, Nomos, 2023* Pag. 197

CLARA NAPOLITANO*

Note sparse su procedimenti unici, conferenza di servizi e dissenso comunale

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *Conferenza di servizi e dissensi orizzontali: il Comune quale ente esponenziale della propria collettività stanziata sul territorio.* – 3. *Il dissenso comunale nel PAUR a tutela dell'interesse urbanistico.* – 4. *Se il Comune dissente in conferenza di servizi: il caso dell'Autorizzazione Unica.* – 4.1. *Segue. Il superamento automatico: la giurisprudenza.* – 4.2. *Segue. L'orientamento contrario: il potere di veto del Comune.* – 5. *Proposta ricostruttiva: l'amministrazione "dissensuale" e l'onere di motivazione rafforzata per il superamento del dissenso comunale.*

1. *Introduzione*

Il tema che ci si propone qui di affrontare è quello relativo alla c.d. amministrazione "dissensuale". Si vuol cioè focalizzare l'attenzione sulla complessità fenomenica che imbeve di sé il decidere amministrativo alla luce di una realtà nella quale le esigenze pubbliche intersecano temi economici, politici, climatici, energetici, di tutela del territorio. Tutti temi espressione d'interessi pubblici in cerca di un costante bilanciamento, poiché non v'è precisa gerarchia tra gli stessi¹.

O quasi.

Si dice "quasi" perché, di fatto, nell'attuale temperie si manifestano esigenze che hanno un ruolo prioritario per l'avanzamento del nostro Paese: aumento della produttività, appetibilità per gli investimenti, rilancio

* Professoressa associata di Diritto amministrativo nell'Università del Salento. Email: clara.napolitano@unisalento.it

¹ Il tema dell'assenza di gerarchia tra gli interessi pubblici è risalente e ve ne è anche ricca giurisprudenza. Sia sufficiente qui il rinvio alla nota pronuncia Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

dell'economia, diminuzione della dipendenza energetica dai Paesi produttori, sostenibilità, arresto – o, meglio, rallentamento – della crisi climatica.

Parte di questi obiettivi passa attraverso una massiccia semplificazione amministrativa – che “liberi” gli imprenditori dai “lacci e laccioli” della burocrazia e del c.d. rischio amministrativo che ne frena gli investimenti – nonché per l'elaborazione di “corsie preferenziali” per la localizzazione e la realizzazione di impianti produttivi di energia alternativa o di stoccaggio e riciclo rifiuti.

Perché sia data garanzia di realizzazione di detti obiettivi – non di rado dichiarati, nelle agende politiche nonché nei testi normativi, «di interesse nazionale» – il legislatore disegna a più riprese procedimenti amministrativi contraddistinti da una peculiare concentrazione: procedimenti che assumono a proprio paradigma l'unicità. Si pensi, per esempio, alle Autorizzazioni Uniche e ai Provvedimenti Autorizzatori Unici Regionali: i procedimenti amministrativi predisposti per l'adozione di questi provvedimenti, come si vedrà tra poco, sono caratterizzati da un massiccio utilizzo del modulo conferenziale, con opportuni riferimenti alla disciplina generale della conferenza di servizi di cui agli artt. 14 ss., l. n. 241/1990.

Con una peculiarità: e cioè che il modulo procedimentale della conferenza di servizi non è, in queste occasioni, utilizzato nella sua neutralità quale sede di confronto fra tutti gli interessi in bilanciamento, per una concreta verifica della realizzabilità o meno di un progetto. Ma è strutturato *pre-orientandolo* verso la soddisfazione dell'interesse considerato prevalente già dal legislatore – quello «nazionale», appunto – sicché esso, in realtà, è asservito proprio alla realizzabilità del progetto.

Questo tipo di strutturazione non-neutrale della conferenza di servizi si rende evidente – ovvio – nelle fasi patologiche, ovvero quando nella valutazione del progetto tra le Amministrazioni coinvolte emerge una distonia e una – o più d'una – esprime in merito il proprio dissenso.

Ora, la legge generale sul procedimento amministrativo ha, nel tempo, adottato diversi criteri decisionali della conferenza di servizi – dall'unanimità, alla maggioranza, fino al più flessibile (ma anche meno inquadrabile con certezza) criterio della prevalenza – e ha altresì procedimentalizzato la gestione del dissenso delle Amministrazioni statali titolari dei cc.dd. interessi sensibili tramite il c.d. giudizio di opposizione che può concludersi in Consiglio dei

Ministri. Nulla però disciplina la legge in merito al dissenso che sia espresso dagli enti territoriali sub-statali.

Ed è questa, però, la fattispecie problematica che spesso si verifica nell'ambito dei procedimenti autorizzatori unici: perché oggetto di questi provvedimenti sono impianti produttivi la cui localizzazione avviene – non di rado – in contrasto con le pianificazioni urbanistiche e, soprattutto, nonostante – o a prescindere da – il dissenso espresso dai Comuni in conferenza. E questo avviene in forza del fatto che, per disposizione di legge, queste autorizzazioni «hanno effetto di variante automatica» ai piani regolatori.

Si vuol qui, allora, proporre una minima riflessione sul valore del dissenso comunale e sulla possibilità di una sua gestione più consapevole, protettiva degli interessi urbanistici e rispettosa della ripartizione delle competenze tra enti, senza, per questo, compromettere la realizzazione dei progetti di interesse nazionale che, senz'altro, hanno ricadute non solo territoriali ma – appunto – nazionali.

2. Conferenza di servizi e dissensi orizzontali: il Comune quale ente esponenziale della propria collettività stanziata sul territorio

In linea generale, il regime dei dissensi nella sede conferenziale può esser letto tanto in una dimensione verticalistica – pur cui rilevano soprattutto i dissensi regionali rispetto alle prerogative statali e agli interessi nazionali, specie alla luce dello strumento dell'intesa² – quanto in una dimensione orizzontale: si può notare, specialmente esaminando la giurisprudenza sul dissenso dei Comuni nei procedimenti conferenziali, che i tre macro-interessi pubblici coinvolti nei procedimenti c.d. unici legati allo svolgimento delle conferenze di servizi (urbanistica, paesaggio, ambiente) non conoscono schemi realmente efficaci di raccordo procedimentale che consentano di concentrare in una sequenza unica il *decision making*.

Per esempio, le procedure previste nel codice dell'ambiente (si pensi agli artt. 27 e 27-bis, che disciplinano rispettivamente il PAU e il PAUR) lasciano scoperto il versante urbanistico soprattutto nei casi in cui l'intervento comporti una variante al piano regolatore. Al di là del nome, quindi, questi

² F. CORTESE, *Le intese Stato-Regioni tra volontà politica e decisione amministrativa*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2020, pp. 344 ss.

provvedimenti sono privi di unicità costitutiva e non consentono l'avvio del processo reale, cioè la cantierizzazione dell'intervento.

Ce lo dimostra proprio la citata giurisprudenza sul dissenso comunale, a dimostrazione che il "no" degli enti locali non ha solo un rilievo verticale – che li oppone ai livelli governativi superiori, siano essi coinvolti dallo strumento della conferenza o chiamati a dirimere i conflitti interistituzionali³ politicamente in sede di governo centrale – bensì anche orizzontale, in relazione alla consistenza degli interessi coinvolti nel processo decisionale.

Diventa infatti piuttosto spinoso – oltre che, probabilmente, non risolutivo – classificare gli interessi secondo un ordine "verticalistico" d'attribuzione: ciò in quanto «dimensione dell'interesse e dimensione del decisore»⁴ non coincidono. Ciò vale sia nella direttrice *bottom-up*, per cui i Comuni dovrebbero aver voce in capitolo non solo per gli interessi urbanistici ed edilizi, ma anche quelli – pur territoriali ma – a vocazione più elevata (per esempio, il contesto ambientale dove collocare l'opera); ancor più, nella direttrice *top-down*. Come è stato efficacemente affermato, «la costruzione di un'opera nazionale richiede, sin dal momento della sua localizzazione, e ancor più della realizzazione, il coinvolgimento necessario di diversi soggetti pubblici dotati di competenza sul territorio di riferimento, e la dimensione nazionale non è da tempo sufficiente a giustificare l'attrazione verticale e gerarchica nella sfera di competenza dello Stato, quale unico soggetto a competenza nazionale, come si è incaricata più volte di chiarire la giurisprudenza costituzionale»⁵.

³ V. in proposito, specialmente per il versante processuale, E. GIARDINO, *Il conflitto interistituzionale nella tutela ambientale*, in M. MACCHIA (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle pubbliche Amministrazioni*, Napoli, ES, 2019, pp. 147 ss.

⁴ L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in AA.VV., *Decisioni amministrative e processi deliberativi*, Convegno AIPDA 2017, Napoli, 2018, pp. 1 ss. e in www.diritto-amministrativo.org: «La ricerca di una corrispondenza fra dimensione dell'interesse e dimensione del decisore si è rivelata, peraltro, via via sempre meno fruttuosa per diversi ordini di ragioni. Quella corrispondenza è apparsa, in primo luogo, spesso più plausibile in astratto che in concreto, perché richiede una classificazione degli interessi in verticale – ad esempio: nazionale, regionale, locale – che raramente corrisponde alla realtà, in quanto la maggior parte degli interessi eccede i confini astratti della classificazione e la connessa tutela non può quindi essere attribuita in via esclusiva ad uno specifico soggetto o ad una classe di enti in ragione della loro ampiezza territoriale» (p. 24).

⁵ L. TORCHIA, *Teoria e prassi*, cit., p. 24. È ciò che rispecchia la complessità intrinseca dell'interesse pubblico: non esiste più la esatta corrispondenza fra decisore e interesse, poiché «dalla bidimensionalità del rapporto fra decisore e territorio o, se si preferisce, fra decisione e perimetro di riferimento, si passa ad una dimensione, per così dire, tridimensionale, che mette in

Il dissenso comunale assolve, dunque, a un ruolo polidimensionale, anzitutto dando voce alle collettività stanziato su quel territorio che si vedono “schiacciare” da un progetto di rilievo nazionale.

Anzitutto, v'è giurisprudenza che attribuisce rilievo al dissenso comunale nei procedimenti di VIA: e non solo in ambito prettamente urbanistico – dunque quello tecnico-competenziale degli enti locali titolari della relativa funzione – ma anche in relazione alle conseguenze ambientali della localizzazione nei propri territori di impianti produttivi.

Si pensi alla localizzazione (o all'ampliamento) delle discariche: si tratta, come noto, di impianti che hanno un considerevole impatto sul territorio sotto il profilo anzitutto ambientale e sanitario – dopo di ch , anche urbanistico. Prima che la loro attivazione possa esser autorizzata, gli impianti devono conseguire una Valutazione d'Impatto Ambientale favorevole. Si potrebbe pensare che, siccome si tratta di un provvedimento – come riportato nella sua stessa nomenclatura – ambientale, gli eventuali dissensi comunali abbiano in esso un peso marginale.

Tuttavia, si d  il caso che i Comuni siano espressione delle comunit  ivi stanziato, cos  avendo il compito di dar voce alle situazioni soggettive che inevitabilmente sono coinvolte dalla localizzazione in quelle aree degli impianti produttivi impattanti.

  quanto accaduto, per esempio, in Piemonte, laddove una societ  gestore di una discarica deputata anche allo smaltimento di rifiuti pericolosi ha impugnato la determinazione negativa di VIA della Citt  metropolitana di Torino, emanata a seguito di una conferenza di servizi nella quale i dissensi comunali hanno assunto un ruolo, se non «determinante»⁶, quantomeno idoneo a indirizzare la conferenza in senso negativo.

primo piano la natura sistemica degli interessi da tutelare e la natura altrettanto sistemica dei rischi connessi ad una tutela carente di quegli interessi».

⁶ Cons. Stato, IV, 16 novembre 2023, n. 9852. Parte ricorrente – la societ  gestore della discarica – impugnava la determinazione negativa della Citt  metropolitana di Torino sostenendo che, illegittimamente, in conferenza di servizi fosse stato attribuito rilievo «determinante» ai dissensi dei Comuni ivi coinvolti: «l'esponente contesta che nella scarna motivazione della sopravvenuta determinazione la Citt  metropolitana di Torino abbia dato valore preponderante all'immotivato dissenso espresso dagli enti locali nella seduta conferenziale del 15 aprile 2021. 13.1. La censura deve essere disattesa gi  per l'assorbente considerazione che la motivazione della determinazione confermativa non   autosufficiente, ma si salda con la motivazione della determinazione n. 1938 del 4 giugno 2020. Pertanto, il dissenso degli enti locali non costituisce motivo determinante del giudizio d'incompatibilit  ambientale. Al contrario, esso   stato valorizzato nell'ambito della pi 

È stato infatti rilevato dal Giudice amministrativo – sia in primo grado⁷ che in appello – che legittimamente la determinazione negativa era motivata – più che sulle specificità tecniche del progetto – sulle perplessità localizzative del medesimo, nonostante la sua compatibilità con la destinazione d'uso nel piano regolatore comunale⁸: «la Città metropolitana ha assunto la determinazione conclusiva di segno negativo n. 1938 del 4 giugno 2020, in base al prevalente argomento per cui *al di là dei singoli aspetti di dettaglio, la valutazione ambientale complessiva del progetto proposto è una valutazione sito-specifica che non può prescindere dal contesto e della situazione dell'area in cui il progetto andrebbe ad inserirsi, non è dunque possibile disgiungere l'intervento previsto dalla situazione attuale del sito e da aspetti di pianificazione dell'assetto del territorio derivanti da atti pregressi come nel seguito evidenziati...*»⁹. Quale ente più idoneo del Comune a dare atto del contesto territoriale nel quale si colloca l'intervento? Così, tra le argomentazioni rilevanti, si è asserito che «in relazione ad aspetti pregressi e condizioni territoriali, si evidenziava che la situazione territoriale è caratterizzata da un notevole carico ambientale dovuto alla pregressa attività di discarica, che ha anche determinato una riduzione delle aree destinate a bosco e all'agricoltura nonché una maggiore vulnerabilità dei sistemi acquiferi sottostanti, che vengono emunti anche per il consumo umano; pertanto, in linea con le indicazioni dei provvedimenti autorizzativi pregressi e con *la insistente opposizione della popolazione residente (manifestata per il tramite dei comuni partecipanti alla conferenza)*, veniva enunciata la scelta prioritaria di evitare l'ulteriore protrarsi dell'attività di discarica» (corsivo nostro).

approfondita considerazione degli interessi in gioco come conferma dell'inopportunità di proseguire l'attività di discarica *in loco*. In ogni caso, i Comuni coinvolti hanno manifestato motivati dissensi nelle varie sedute della conferenza di servizi, come si evince dai verbali del 28 giugno 2017 e del 26 marzo 2018. Data l'unicità del procedimento istruttorio, è irrilevante che questi non abbiano reiterato le proprie argomentazioni nella seduta del 15 aprile 2021».

⁷ Tar Piemonte, II, 18 gennaio 2022, n. 49.

⁸ Cons. Stato, n. 9852/2023, cit.: «Come correttamente rilevato dal giudice di primo grado, non trova corrispondenza in atti la circostanza per cui l'amministrazione abbia ommesso di considerare la destinazione urbanistica della zona. Dalla lettura del verbale della seconda seduta della conferenza di servizi si ricava, per un verso, che la localizzazione della cella n. 9 (spostata in esito alla prima revisione progettuale) appare coerente con la destinazione d'uso fatta dallo strumento urbanistico comunale, e, per altro verso, che siffatta circostanza, determinando semplicemente la superfluità di una variante urbanistica, non era dirimente ai fini dell'accoglimento dell'istanza».

⁹ Cons. Stato, n. 9852/2023, cit. (corsivo nostro).

Il dissenso comunale è cioè servito a veicolare in conferenza la ferma opposizione della popolazione ivi residente, motivando *non* in modo aprioristico e meramente demolitorio, bensì argomentando circa il bilanciamento degli interessi secondo il quale nessuna delle accortezze progettuali della discarica ad autorizzarsi – pur fornite dall'istante – né l'impatto socio-economico dell'impianto sarebbero stati sufficienti a «giustificare un ulteriore sacrificio ambientale a fronte di anni di sfruttamento della zona»¹⁰.

Questo «tenuto anche conto della sopravvenuta espansione residenziale *in loco*», ovviamente rilevata dai Comuni in conferenza e fatta propria dalla Città metropolitana¹¹.

Sicché, il dissenso comunale – motivato e argomentato – in conferenza, pur non essendo *di per sé* determinante, contribuisce a creare intanto una immagine del contesto territoriale nel quale l'impianto produttivo va a collocarsi: in questo contesto non rilevano le funzioni urbanistiche prettamente intitolate all'Ente, bensì la sua esponenzialità, il suo essere voce della comunità ivi stanziata, mostrando una piena considerazione del principio di precauzione¹².

¹⁰ Sempre Cons. Stato, n. 9852/2023, cit.: «l'amministrazione ha apprezzato, sia la correttezza tecnica del progetto, sia l'utilità socio-economica del nuovo punto di smaltimento dell'amianto, ma ha ritenuto che queste caratteristiche non potessero giustificare un ulteriore sacrificio ambientale a fronte di anni di sfruttamento della zona, circostanza – questa – che vale, di per sé, a escludere l'invocato effetto NIMBY».

¹¹ Ancora Cons. Stato, n. 9852/2023, cit.: «l'inserimento territoriale della cella n. 9 è attualmente più critica rispetto a quanto esposto nella V.I.A. del 1996 a causa della presenza di una nuova area residenziale, tuttora in espansione, posta immediatamente a sud della zona oggetto dell'intervento ad una distanza di circa 300 m dalla progettata vasca e che, nonostante le ultime revisioni di progetto, non vi è garanzia che le emissioni di amianto permangano al di sotto della soglia di allerta, tenuto anche conto che la proponente non ha aggiornato lo studio meteo diffusionale sulla dispersione delle fibre».

¹² Tale principio, come noto, consiste in un criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica. Esso risponde, dunque, alla necessità di fronteggiare e/o gestire i c.d. «rischi incerti». Muovendo da tale preliminare considerazione, è possibile coglierne il principale tratto distintivo rispetto all'idea di «prevenzione». Mentre, infatti, la prevenzione può entrare in gioco solo a fronte di «rischi certi», ossia in presenza «di rischi scientificamente accertati e dimostrabili, ovverosia in presenza di rischi noti, misurabili e controllabili», la precauzione, al contrario, trova il proprio campo di applicazione allorché un determinato rischio risulti ancora caratterizzato da margini più o meno ampi di incertezza scientifica circa le sue cause o i suoi effetti. Ne deriva che al concetto di precauzione è connaturata una intrinseca funzione di anticipazione della soglia di intervento dell'azione preventiva. Grazie all'elaborazione della giurisprudenza dell'Unione Europea, il principio di precauzione ha trovato una esplicita qualificazione giuridica quale «principio generale del diritto comunitario». Il fondamento

3. *Il dissenso comunale nel PAUR a tutela dell'interesse urbanistico*

I procedimenti unici cui si è accennato nel paragrafo che precede, come visto, sono contraddistinti da una fortissima concentrazione procedimentale volta alla semplificazione: il loro momento caratterizzante ricade nella conferenza di servizi, nella quale tutti gli interessi – compresi quelli sensibili – rischiano una compressione perché sacrificati sull'altare del criterio della prevalenza nel modulo conferenziale di confronto sincronico tra le pp.AA. coinvolte dalla decisione complessa, impattante su aspetti urbanistici, paesaggistici, ambientali ed economici.

Nel caso esaminato nel paragrafo precedente, i dissensi comunali erano stati determinanti – pur se motivati su ragioni di compromissione ambientale del territorio, non dunque su profili prettamente di pianificazione urbanistica – in

concettuale della logica precauzionale, come osservato in dottrina, può essere ricondotto al principio del cosiddetto *maximin*, in base al quale, quando si tratta di assumere una decisione in condizioni di incertezza, le scelte devono essere valutate tenendo conto del peggior scenario possibile in termini di possibili conseguenze. La mancanza di certezza scientifica in ordine alle conseguenze dannose di determinati comportamenti o attività non può giustificare il rinvio di un'azione preventiva adeguata all'entità dei possibili rischi. Da ciò consegue che, in nome dell'idea di precauzione, l'intervento preventivo non può attendere l'inconfutabile prova scientifica degli effetti dannosi, ma deve essere predisposto sulla base di attendibili valutazioni di semplice possibilità/probabilità del rischio, sulla base delle conoscenze scientifiche e tecniche "attualmente" e "progressivamente" disponibili. Nel caso di specie, sulla scorta di approfondita istruttoria, che muove anche da precedenti provvedimenti amministrativi e dall'analisi degli effetti pregiudizievoli già verificatisi, l'autorità competente ha reputato che una protrazione dell'attività di discarica genererebbe rischi insostenibili. Gli elementi posti a sostegno di tale conclusione sono: (i) l'attuale evidenza di segni di compromissione ambientale, con riferimento alla riduzione del bosco e dell'agricoltura nonché con riguardo alla perdurante necessità di sottoporre le celle esaurite a monitoraggio e manutenzione; (ii) il rischio, sebbene non certo, ma comunque apprezzabile in ottica precauzionale, che una prolungata esposizione alla dispersione (seppur sotto-soglia) delle fibre di amianto possa impattare sulla salute dei soggetti residenti nelle vicinanze; (iii) la possibilità che la fonte di approvvigionamento idrico della popolazione sia intaccata da agenti inquinanti, giacché – nonostante la proposta implementazione dei sistemi di protezione – nell'area di Torrazza non sempre è netta la separazione tra il sistema superficiale e quello profondo, come avviene invece in altri settori della pianura piemontese. Alla luce di tali risultanze istruttorie, appare immune da rilievi la decisione con cui l'amministrazione ha reiterato il divieto di autorizzazione. Ciò, anche alla luce del costante orientamento giurisprudenziale che, proprio muovendo dall'evidenziata lata discrezionalità, non solo tecnica, sottesa al procedimento di rilascio della VIA, afferma il principio per cui il sindacato del giudice non può spingersi, come auspicherebbe la parte appellante, a censurare oltre la decisione amministrativa, laddove, come nella fattispecie in esame, non è ravvisabile il vizio di travisamento dei fatti, o di manifesta incongruità delle scelte adottate (Cons. Stato, Sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379).

quanto “coperti” dal parere negativo dell’Autorità amministrativa in materia ambientale partecipante alla conferenza di servizi: ovviamente, il peso del dissenso dell’A.R.P.A., in quel caso, diventava dirimente perché il procedimento interessato era quello di Valutazione d’Impatto Ambientale.

Ora, quando in gioco ci sono invece tutti gli interessi sopra citati, e il procedimento conferenziale è applicato *non* alla decisione in materia solo ambientale, bensì *unica* – che dà vita, cioè, a un provvedimento unico comprensivo e sostitutivo di tutte le valutazioni ivi coinvolte – l’ambito di confronto fra gli interessi si fa più ampio e più vario, sì da non conferire un orientamento prevalente verso uno solo di quelli. Lo si capisce, d’altronde, già dalla nomenclatura di questi provvedimenti unici.

E tuttavia, com’è stato detto più sopra, non si può ignorare che sempre più spesso questi provvedimenti unici sono applicati a progetti e impianti la cui realizzazione è interesse dominante (o, più comunemente nella legislazione, “nazionale” o “strategico” per il Paese). Ne deriva che, operando una *meta-*lettura delle disposizioni che disciplinano i procedimenti unificati, esse diventano serventi allo scopo di agevolare la realizzazione di questi progetti, più che a frenarne l’espansione quando essa avvenga a discapito degli interessi territoriali ivi coinvolti.

Si pensi al PAUR (Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale): introdotto all’art. 27-*bis*, d.lgs. n. 152 del 2006¹³, dall’art. 16, d.lgs. n. 104 del

¹³ Se ne riporta qui, per comodità di lettura, il contenuto essenziale. Art. 27-*bis*, d.lgs. n. 152/2006: «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, 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 [...]». La norma prevede poi termini endoprocedimentali per l’acquisizione di documentazione da parte delle Amministrazioni coinvolte. Conclusi i quali, «7. Fatto salvo il rispetto dei termini previsti dall’articolo 32 per il caso di consultazioni transfrontaliere, 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’articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di novanta giorni decorrenti dalla data della prima riunione. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento

2017¹⁴, il PAUR costituisce la concretizzazione normativa di quello scopo di unicità per agevolare la realizzazione di progetti che – per disposto normativo – devono essere sottoposti a VIA regionale¹⁵.

L'unicità raggiunge il suo picco laddove il PAUR – racchiudendo tutti i provvedimenti autorizzativi, le intese, i concerti, i nulla osta, la VIA, e ogni altro atto richiesto dalla legge per la realizzazione del progetto – vale anche quale variante agli strumenti urbanistici.

In altre parole, la determinazione della conferenza di servizi – la quale deve esprimersi «entro novanta giorni decorrenti dalla prima riunione»¹⁶ – racchiude tutti i titoli necessari e costituisce, all'occorrenza, variante automatica ai piani regolatori comunali. Questa prevalenza sugli strumenti pianificatori di

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).

¹⁴ Si veda la relazione illustrativa, pubblicata all'URL http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0401_F001.pdf&leg=XVII#pagemode=none, spec. p. 38: «L'articolo sopra descritto configura un procedimento speciale ed innovativo, attivabile dal proponente, che si muove nel solco già tracciato dall'articolo 14, comma 4, della legge 1° agosto 1990, n. 241, applicabile ai soli procedimenti di competenza regionale. In particolare, il procedimento unico ambientale introdotto per i progetti sottoposti a VIA di competenza statale prevede una serie di disposizioni di dettaglio che consentiranno un'agevole applicazione delle misure da parte degli operatori pubblici e privati ispirata ai criteri di semplificazione normativa e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi mediante la compressione delle tempistiche procedurali [...] e la previsione di un procedimento bifasico costituito da una fase istruttoria – durante la quale ciascuna amministrazione svolge le valutazioni di propria competenza – e una successiva fase di confronto tra le stesse amministrazioni, espressa in conferenza di servizi, che conduce alla determinazione finale comprensiva di tutti i titoli richiesti dal proponente). In particolare, occorre evidenziare che la conferenza di servizi si svolge secondo le modalità di cui all'articolo 14-ter della legge n. 241 del 1990, fatta eccezione per i termini di conclusione recati dal comma 2 che risultano incompatibili con il termine speciale del procedimento unico qui strutturato quantificato in duecentodieci giorni».

¹⁵ Come sottolineato da N. BRIGNOLI, *Il provvedimento autorizzatorio unico regionale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1/2022, pp. 368 ss., spec. p. 370, il P.A.U.R. può definirsi un provvedimento derivante da un procedimento «realmente “unico”, seppur complesso, dal momento che è finalizzato all'ottenimento di tutti gli atti autorizzatori necessari per pervenire al provvedimento unico finale, una volta acquisito il quale, il soggetto proponente non dovrà più richiedere alcun ulteriore titolo abilitativo».

¹⁶ Così dispone il comma 7 dell'art. 27-bis, d.lgs. n. 152 del 2006: l'articolo ha subito, infatti, dalla sua introduzione, una serie di modifiche – derivanti dal d.l. n. 76/2020, poi conv. in l. n. 12/2020, poi ancora dal d.l. n. 77/2021 e dalla legge di conversione, l. n. 108/2021 – che progressivamente ne hanno ridotto i termini procedurali ivi previsti. Sulle evoluzioni normative v. ancora la ricostruzione di N. BRIGNOLI, *Il provvedimento autorizzativo*, cit.

livello locale si riscontra in tre passaggi della disposizione di riferimento: il comma 3, il quale dal 2021, prevede che «entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione sul sito web dell'autorità competente», «nei casi in cui sia richiesta anche la variante urbanistica di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 [...] l'amministrazione competente effettua la verifica del rispetto dei requisiti per la procedibilità»; il comma 4, ai sensi del quale «ove il progetto comporti la variazione dello strumento urbanistico, le osservazioni del pubblico interessato riguardano anche tale variazione e, ove necessario, la valutazione ambientale strategica»¹⁷; infine, il comma 7-ter per cui «laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di cui al comma 7 attribuiscono carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscono variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, la determinazione conclusiva *ne dà atto*» (corsivo nostro).

È stato fatto notare che il sintagma «ne dà atto» non ha un preciso significato giuridico¹⁸: si dovrebbe escludere che la mera “presa d'atto”, da parte della determinazione conferenziale, dell'esistenza di titoli che – per dettato normativo, evidentemente – costituiscono variante automatica agli strumenti urbanistici, valga essa stessa quale variazione diretta e immediata dello strumento di pianificazione. La disposizione crea senz'altro una sorta di rinvio *esterno* alle disposizioni di settore dei singoli titoli, laddove queste

¹⁷ La disposizione consente, dunque, un'ampia partecipazione del «pubblico interessato», il quale può presentare osservazioni al progetto dopo la pubblicazione documentale nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate. La pubblicazione vale come comunicazione di avvio del procedimento. La norma è la legificazione del consolidato principio giurisprudenziale per cui «L'avviso dell'avvio del procedimento non è dovuto quando, si è al cospetto di atti di pianificazione territoriale (nella fattispecie approvazione di variante al PRG) perché in tali casi la “comunicazione” prevista per legge è effettuata mediante la pubblicazione degli atti adottati nel corso del complesso procedimento (all'Albo pretorio e/o sulla G.U.)» (Tar Puglia, Bari, III, 08 ottobre 2009, n. 2392). Per P.L. PORTALURI, *L'incanto che non so dire: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 38 «a differenza di quanto implicitamente previsto nello schema ordinario dell'art. 8 cit., nel nuovo procedimento per il PAUR la fase partecipativa parrebbe essere *endoconferenziale*, onde un auspicabile effetto di accelerazione». L'A. ritiene che fosse “implicito” poiché l'art. 8 D.P.R. n. 160/2010 non fa alcun cenno a una fase partecipativa del pubblico, che però, comunque, «la prassi riteneva pacifico svolgere a valle della decisione conferenziale» (sempre p. 38, nt. 50).

¹⁸ P.L. PORTALURI, *L'incanto che non so dire*, cit., p. 38: «Né la relazione al disegno di legge di conversione (AC 3146), né le schede di lettura predisposte dai servizi studi di Camera e Senato ci dicono nulla, limitandosi a riportare il testo del comma».

prevedano l'effetto di variante automatica: il PAUR si limiterebbe a "registrare", così, solo effetti prodotti da altri titoli ivi inclusi¹⁹.

Ora, a volersi focalizzare sulla possibilità che il PAUR contenga titoli abilitativi in variazione degli strumenti urbanistici, non è necessariamente appunto *automatico* il conseguimento di quell'effetto giuridico una volta determinatasi la conferenza di servizi. Esiste, infatti, un critico problema di coordinamento tra le discipline autorizzative: anzitutto perché, ovviamente, non tutti i titoli abilitativi hanno *anche* l'effetto di variante al piano urbanistico.

S'immagini, allora, anzitutto, che il progetto da autorizzare non sia conforme agli strumenti urbanistici e il PAUR non contenga in sé titoli abilitativi in grado d'incidere sulla pianificazione in senso variante: «il punto in argomento appare particolarmente critico, poiché concerne un aspetto non definito in termini netti dal legislatore: l'effettiva estensione dei "titoli" necessari alla realizzazione e all'esercizio dell'opera. La mancata definizione di tale perimetro induce legittimamente a domandarsi se tra i "titoli" in argomento debbano includersi altresì i titoli di conformità urbanistica. Spesso, infatti, la realizzazione delle opere soggette a VIA comporta la necessità di una variante urbanistica. Qualora si optasse per l'inclusione, all'interno del PAUR, altresì del "titolo di variante urbanistica" occorrerebbe coordinare l'acquisizione di tale titolo, con il procedimento di cui all'art. 27 *bis*, e dunque sottoporre anche il soggetto competente all'approvazione della variante (che generalmente è il Consiglio Comunale) alle stringenti tempistiche del PAUR, nonché alle rigorose modalità di svolgimento della conferenza di servizi. Tale soluzione interpretativa, oltretutto, creerebbe esigenze di coordinamento altresì con la eventuale Valutazione Ambientale Strategica (VAS) a cui dovrebbe essere assoggettata la variante richiesta, rendendo ancor meno verosimile il rispetto dei termini, perentori, previsti dall'art. 27-*bis*». Così si esprimeva nel 2019 l'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare negli *Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art. 27-bis, d.lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*²⁰, per il quale, dunque, «la soluzione

¹⁹ Una scelta "timida", questa del legislatore, per P.L. PORTALURI, *L'incanto che non so dire*, cit.: un'occasione perduta di accelerare procedimenti complessi, paradossalmente, proprio nell'ecosistema normativo del PNRR che impone velocità e prontezza d'azione. Scelta che, peraltro, contrasta con gli indirizzi applicativi provenienti dalle stesse Istituzioni.

²⁰ *Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art. 27-bis, d.lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*, in <https://va.mite.gov.it/File/DocumentoPortale/396>.

interpretativa che impone l'acquisizione della variante urbanistica come titolo necessario tra quelli da acquisire nel PAUR, se sotto un profilo di stretta attinenza al dettato normativo potrebbe sembrare non peregrina, all'atto pratico non è riconosciuta al momento come realizzabile. Con l'eccezione dei casi specifici, in cui vi è una variante automatica (ad esempio *ex art. 208, D.lgs. 152/2006* o *art. 12, L. 387/2001*) o semplificata (ad esempio *art. 10, comma 1, D.P.R. 327/2001* o *art. 8, D.P.R. 160/2010*), *la variante al piano urbanistico, costituendo un presupposto per l'adozione anche del provvedimento di VIA, sembra dover essere acquisita necessariamente prima dell'istanza di PAUR*²¹.

Viceversa, «i termini della riflessione cambiano in relazione alla presenza di varianti automatiche o semplificate:

- in caso di variante automatica, conseguente ad uno dei titoli autorizzativi acquisiti con il PAUR, non ci sarà necessità di acquisizione preventiva della conformità urbanistica, che appunto conseguirà all'adozione del PAUR. [...];
- in caso di variante semplificata, invece, si pone il quesito del coordinamento della stessa con la disciplina del PAUR, nonché della conferenza di servizi.

In tal senso, si segnala la necessità di particolare attenzione nel legiferare da parte delle regioni a fronte della sentenza della Corte Costituzionale n. 9 del 2019. Non è possibile, infatti, condizionare l'efficacia della conferenza di servizi all'adozione di un successivo provvedimento da parte dell'organo politico. Tuttavia, 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 successivamente²².

²¹ Qui gli *Indirizzi* stanno parlando del caso critico in cui nessun titolo – fra quelli da acquisire in sede conferenziale – generi effetti di variante automatica, onde la necessità di esperire previamente la tradizionale doppia battuta prevista dalla legge urbanistica fondamentale, la n. 1150 del 1942: «A suffragio di tale ipotesi interpretativa milita, inoltre, l'effettiva natura dei titoli di conformità urbanistica, i quali, in effetti, se sottoposti ad un'analisi sistematica non sembrano essere assimilabili a dei titoli autorizzativi tout court. Le modifiche ai piani urbanistici adottate secondo la procedura ordinaria – ad eccezione dunque delle varianti automatiche o semplificate – seguono lo stesso *iter* necessario per l'approvazione del piano stesso. Si tratta, infatti, di un *iter* che coinvolge l'organo politico e ne comporta una deliberazione».

²² *Indirizzi*, cit., p. 14.

A questa lettura sembra peraltro aver aderito anche la giurisprudenza amministrativa, così incidendo proprio sul rilievo del dissenso comunale nella conferenza di servizi che conduce all'adozione del PAUR.

Anche in questo caso ci viene in aiuto una fattispecie concreta oggetto di scrutinio giurisdizionale: un Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale avente per oggetto un impianto di trattamento rifiuti, nel quale confluiva un titolo abilitativo edilizio – ricompreso nelle autorizzazioni ambientali di cui all'art. 208, comma 6, d.lgs. n. 152/2006 e all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 – con effetti di variante urbanistica e attributivi del carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza al progetto approvato²³.

Il Giudice territoriale ha rilevato che i titoli di cui agli artt. 208, comma 6, d.lgs. n. 152/2006 e 12, d.lgs. n. 387/2003 producono – per chiaro dettato normativo²⁴ – effetto di variante *automatica* agli strumenti urbanistici: effetto che il PAUR porta con sé, così incidendo sullo strumento comunale. Risuonano chiare le parole degli *Indirizzi* del Ministero («in caso di variante automatica, conseguente ad uno dei titoli autorizzativi acquisiti con il PAUR, non ci sarà necessità di acquisizione preventiva della conformità urbanistica, che appunto *consegnerà all'adozione del PAUR*»).

Che ne è, allora, del dissenso comunale espresso – pur fermentante – in quella conferenza di servizi?

Ebbene, secondo quel Giudice, se è vero che le disposizioni che prevedono l'effetto automatico della variante non sollevano l'Amministrazione decidente dall'obbligo di motivare la scelta di superare il dissenso del Comune²⁵, d'altra parte «non è pensabile che il Comune interessato possa porre

²³ Tar Marche, Ancona, 15 aprile 2023, n. 238.

²⁴ Tar Marche, n. 238/2023, cit.: «Per quanto concerne invece la questione di ordine generale relativa all'effetto di variante urbanistica automatica che discende dai provvedimenti autorizzativi ex art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 ed ex art. 208 del T.U.A., va evidenziato quanto segue. Le due norme sono chiarissime nel prevedere, per l'appunto, che l'autorizzazione unica ex art. 12 e l'autorizzazione ex art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 hanno anche, ove necessario, valenza di variante urbanistica, per cui non vi sarebbe bisogno di attribuire alle norme in commento altro significato diverso ed ulteriore rispetto a quello voluto dal legislatore».

²⁵ Cons. Stato, n. 4991/2020, cit.: «Al contrario, la norma richiamata è significativa della volontà del legislatore di coordinare in modo armonico l'esercizio dei concorrenti poteri di pianificazione spettanti ai diversi livelli di governo del territorio e, secondo il consolidato indirizzo ermeneutico seguito dalla giurisprudenza costituzionale, appare anzi doverosa la leale collaborazione degli enti territoriali nel rispetto delle reciproche prerogative, anche costituzionalmente tutelate. La norma di legge ancora ad un preciso e predeterminato parametro di giudizio il contenuto dello sforzo di motivazione, pretendendo che la stessa sia adeguata».

un sostanziale veto al rilascio del provvedimento autorizzativo (e dunque alla produzione dell'effetto di variante urbanistica automatica) richiamandosi alle disposizioni del proprio P.R.G.»²⁶.

Sicché, le prerogative del Comune sono salvaguardate dal fatto che l'ente partecipa alla conferenza di servizi: si vedrà, cioè, nell'agone conferenziale, se l'Ente locale è in grado di «portare dalla propria parte la maggioranza dei partecipanti». Insomma: il dissenso comunale rischia d'essere in totale trasparenza, a meno che il Comune, in conferenza di servizi, non riesca a creare una *prevalenza per sé vantaggiosa* tra tutti i partecipanti. Ne deriva che, però, il confronto dev'essere genuino: ovvero non *pre-ordinato*. Bisognerebbe cioè assicurare che lo strumento procedimentale assicuri la rilevanza omogenea di tutti gli interessi coinvolti nella valutazione di autorizzabilità dell'impianto produttivo: viceversa, le formulazioni normative già orientate, che asserviscono lo strumento della conferenza a interessi predeterminati, probabilmente non consentono un *fair confronting* tra le Amministrazioni, alcune delle quali sanno già d'essere in posizione recessiva, a meno che non riescano a “ribaltare” il tavolo. Laddove ciò non avvenisse – e il dissenso comunale fosse dunque superato – la determinazione della conferenza dovrebbe senz'altro contenere la motivazione relativa all'autorizzabilità dell'impianto, fermo restando che, nella sostanza, la valutazione complessiva – pur riferita all'impatto ambientale del progetto – investirà anche il profilo urbanistico.

4. *Se il Comune dissente in conferenza di servizi: il caso dell'Autorizzazione Unica*

²⁶ Prosegue il Tar Marche, «del resto, se il legislatore avesse voluto attribuire tale potere al Comune, allora avrebbe dovuto estendere anche agli impianti *ex art. 12 e ex art. 208* (i quali sono sicuramente impianti “produttivi”) la disciplina di cui al D.P.R. n. 160/2010, ossia la c.d. variante S.U.A.P. Se non lo ha fatto, ciò vuol dire che per gli impianti in questione si è voluto prevedere una corsia “ancora più preferenziale” rispetto alla variante S.U.A.P. (fermo restando che il proponente potrebbe sempre richiedere *ex ante* al Comune l'approvazione di una variante ordinaria oppure attivare la procedura S.U.A.P., fatto salvo in ogni caso lo svolgimento del procedimento di V.I.A.). In altre parole, secondo il Giudice territoriale il potere di veto comunale alle varianti per la localizzazione di impianti produttivi può essere espresso in sede politica – in Consiglio comunale – dopo la conferenza di servizi solo nel procedimento per S.U.A.P. In questo caso, la determina della conferenza vale come proposta di variante.

Ora, il tema del dissenso comunale assume le medesime caratteristiche anche nell'altro procedimento "unico" di cui al Testo Unico dell'Ambiente, che riporta anche in questo caso l'aggettivo nella sua nomenclatura: l'Autorizzazione Unica di cui all'art. 208, d.lgs. n. 152/2006. Il provvedimento si applica alla realizzazione dei nuovi impianti di smaltimento e recupero rifiuti²⁷.

Ricevuta l'istanza del soggetto interessato alla realizzazione e gestione dell'impianto, la Regione – dice il comma 3 dell'art. 208 cit. – deve convocare una conferenza di servizi, cui fra gli altri partecipano i rappresentanti degli enti locali territorialmente coinvolti; la decisione conferenziale – prosegue il comma – «è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse» in quella sede. La disposizione centrale è contenuta nel comma 6: «entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la Regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. *L'approvazione* sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, *costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico [...]*» (corsivo nostro).

Conclusa la conferenza, la Regione decide: e se approva il progetto, il provvedimento regionale imprime all'area di localizzazione dell'intervento una destinazione in variante.

E qual è, anche in questo caso, il ruolo del Comune nel cui territorio il progetto è localizzato in spregio agli strumenti urbanistici? Nella vaghezza della norma («*costituisce, ove occorra, variante*»), la giurisprudenza ha maturato due orientamenti opposti.

Senz'altro, l'art. 208, comma 6 «contempla, evidentemente, un "effetto variante", comportante la recessione, superiore l'interesse alla realizzazione

²⁷ Per comodità di lettura, il comma 1 della disposizione: «1. I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini; i termini di cui ai commi 3 e 8 restano sospesi fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale ai sensi della parte seconda del presente decreto».

dell'impianto autorizzato, della pianificazione urbanistica locale»²⁸. Per il Giudice amministrativo, dunque, la formulazione normativa sancirebbe una prevalenza già *in mente legislatoris* dell'interesse alla realizzazione dell'opera rispetto al – recessivo – interesse territoriale e locale teso alla protezione dell'esistente, senza sottoporlo a compromissioni ambientali.

Il ruolo dell'Ente locale è più o meno determinante a seconda, però, della lettura che si voglia dare alla disposizione stessa.

Si dà atto²⁹ di un primo orientamento giurisprudenziale³⁰ per il quale «tale “effetto variante” sarebbe precluso dall'espreso dissenso comunale manifestato in sede di conferenza di servizi: la norma, infatti non potrebbe, *ex se* ed in via automatica, sottrarre competenza urbanistica al Comune.

²⁸ Tar Lombardia, III, 23 maggio 2022, n. 1188.

²⁹ Ricostruisce accuratamente il contrasto giurisprudenziale, tra gli altri, Tar Lombardia, III, 23 giugno 2021, n. 1533. V. anche Tar Veneto, 01 giugno 2017, n. 549, il quale – rileva P.L. PORTALURI, *L'incanto che non so dire*, cit., p. 23, nt. 8 – nega l'esistenza di un *Wesensgehalt* comunale in materia.

³⁰ A dire il vero non particolarmente nutrito: Tar Piemonte, I, 13 aprile 2017, n. 480 («Nel procedimento *ex art.* 208 del Codice dell'Ambiente, l'autorizzazione unica può essere rilasciata se, tenuto conto di tutte le risultanze della conferenza di servizi, il progetto è valutato positivamente e in tanto può costituire variante allo strumento urbanistico in quanto la determinazione positiva del Comune sia acquisita in sede di conferenza di servizi, sebbene sia necessaria la modifica dello strumento urbanistico. In altri termini la norma in discorso, dettando il modulo procedimentale della conferenza di servizi, non ha certamente sottratto al Comune la competenza, riservatagli in via esclusiva, ad esprimersi in ordine alle questioni di tipo urbanistico, ma ha inteso semplificare la procedura evitando, in caso di parere positivo del Comune, l'avvio dell'ulteriore procedura di variante urbanistica»); Tar Emilia-Romagna, Parma, 24 giugno 2015, n. 196 del 2015, il quale si esprime allo stesso modo precisando che nella fattispecie il diniego di autorizzazione unica era legittimo («Nel caso di specie mancava del tutto il presupposto per il rilascio dell'autorizzazione con effetto di variante urbanistica sussistendo il dissenso del Comune – *non altrimenti superabile* – circa la conformità urbanistica dell'impianto»); Tar Calabria, Catanzaro, 19 settembre 2013, n. 929 («La conferenza di servizi in oggetto, insomma, costituisce una conferenza istruttoria e non decisoria, rappresentando uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti. Peraltro, essa è prevista da una norma connotata da indubbi caratteri di specialità rispetto al modello di cui agli artt. 14 e ss. della legge n. 241 del 1990: ad essa, pertanto, non si applicano i meccanismi di accelerazione e semplificazione procedimentale previsti dalla disciplina generale in materia di conferenza di servizi decisoria, che consentono di configurare ipotesi di assenso tacito e connessa decadenza dal potere di provvedere nei confronti dei soggetti assenti o che hanno emesso i loro pareri al di fuori della conferenza, nel caso di specie la Asp e la Provincia di Crotone. Tale soluzione, infatti, è del tutto incompatibile con il modello specifico in esame, che affida alla sola Regione la competenza finale a provvedere (Tar Campania, Napoli, n. 4272 del 2011). La determinazione conclusiva della conferenza di servizi, quindi, ha contenuto consultivo e valore endoprocedimentale, trattandosi di atto meramente istruttorio ed interno, da riversare nell'atto decisorio, ossia nel provvedimento successivamente intervenuto»).

Quest'ultimo – vantando una sorta di riserva di attribuzioni intangibile da parte delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzatorio – sarebbe quindi titolare, in concreto, di un potere di veto alla localizzazione dell'impianto ritenuto incompatibile con i propri strumenti urbanistici»³¹.

Per altro orientamento, invece³², «l'effetto variante sarebbe “automatico”, a prescindere dall'assenso o dal dissenso del Comune interessato. Diversamente opinando, il disposto dell'art. 208 comma 6 – che impone una gerarchia tra l'Autorizzazione e la strumentazione urbanistica locale – sarebbe, di fatto, “svuotato”, accordando sempre e comunque prevalenza, per effetto del dissenso Comune, alla pianificazione locale. In base a tale approccio ermeneutico, il dissenso del Comune, lungi dal poter precludere il rilascio dell'autorizzazione, costituisce elemento di valutazione in sede di conferenza di servizi, secondo il modulo generale (e non espressamente derogato) di cui agli artt. 14 ss., l. n. 241/1990»³³.

Si scorge, dunque, il punto nodale e problematico: la previsione normativa di una variante *automatica* al piano regolatore quando la conferenza di servizi si pronunci favorevolmente rispetto alla realizzazione del progetto è di per sé idonea al superamento del riparto di competenze tra Amministrazioni o no?

4.1. *Segue. Il superamento automatico: la giurisprudenza*

La risposta a questo quesito è senz'altro non scontata.

Si può tuttavia individuare una maggioranza tra i due orientamenti giurisprudenziali sopra riportati: nelle pronunce del Giudice amministrativo

³¹ Tar Lombardia, n. 1188/2022, cit., prosegue: «Così ricostruita la *ratio* dell'art. 208, comma 6, la disposizione non avrebbe portata sostanziale, ma meramente procedimentale e semplificatoria (mirerebbe, infatti, semplicemente ad evitare, per in caso di assenso del Comune, l'avvio dell'ulteriore procedura di variante urbanistica) e la conferenza di servizi, in seno alla quale viene manifestato l'assenso o il dissenso del Comune, rappresenterebbe, “uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti”, rivestendo carattere di specialità rispetto al modello di cui agli artt. 14 e segg. della l. n. 241 del 1990 (T.A.R. Calabria, Catanzaro, n. 929, cit.)».

³² Tar Liguria, I, 23 maggio 2012, n. 723; Tar Veneto, n. 549/2017, cit.; Tar Lombardia, Brescia, I, 29 luglio 2015, n. 1020, ma vedi anche Cons. Stato, V, 24 maggio 2018, n. 3109, e IV, 10 agosto 2020 n. 4991.

³³ Tar Lombardia, n. 1188/2022, cit.

prevalere una visione decisamente a favore del superamento delle competenze tra le Amministrazioni interessate dal progetto.

Ciò in quanto la previsione normativa – come accennato – reca non soltanto uno strumento procedimentale di confronto (appuntamento, la conferenza), ma intende lapalissianamente asservirlo a un interesse prevalente: la realizzazione del progetto.

Questo obiettivo viene raggiunto *spostando* le competenze in capo all'Amministrazione procedente (quella regionale), la quale decide in seguito alla conferenza di servizi endoprocedimentale: è quanto accade, per esempio, in materia di localizzazione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti³⁴, laddove «il potere autorizzatorio della Regione [...] costituisce, peraltro, espressione della più ampia competenza regionale di predisporre e adottare i piani (regionali) di gestione dei rifiuti, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'articolo 201»³⁵.

Questa lettura si estende agli altri procedimenti unici così strutturati, escludendo che il Comune possa disporre di un potere di veto riguardo alla localizzazione e installazione di impianti produttivi, ritenendo altresì eventuali dissensi superabili in Conferenza, avente proprio tale precipua funzione di risoluzione dei contrasti in materia di pianificazione territoriale; in questo caso, l'eventuale mancanza del consenso del Comune riuscirebbe mai a rappresentare di per sé, in ogni caso, un valore decisivo in senso ostativo, in considerazione dell'effetto – previsto direttamente dalla legge – di variante prodotto dalla

³⁴ Tar Lazio, II, 27 ottobre 2020, n. 10981: «L'autorizzazione unica regionale disciplinata dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 costituisce anche titolo abilitativo edilizio alla realizzazione dell'impianto di smaltimento o recupero di rifiuti, posto che le autonome e specifiche attribuzioni in materia spettanti all'amministrazione comunale rifluiscono nella prevista Conferenza di servizi, in cui si vede coinvolta la stessa Amministrazione comunale e che rappresenta il luogo procedimentale deputato alla complessiva valutazione del progetto presentato. Nel provvedimento autorizzatorio in esame sono state, cioè, riunite e concentrate dal legislatore tutte le competenze amministrative di verifica e controllo di compatibilità con le varie prescrizioni urbanistiche, di pianificazione settoriale, nonché l'accertamento dell'osservanza di ogni possibile vincolo afferente alla realizzazione dell'impianto in armonia col territorio di riferimento, dal momento che l'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006, assegna al provvedimento regionale conclusivo del procedimento una funzione sostitutiva di tutti gli atti e provvedimenti ordinariamente di competenza di altre autorità territoriali, ivi compresa l'eventuale variante urbanistica».

³⁵ Sempre Tar Lazio, II, n. 10981/2020, cit.

Conferenza e dall'autorizzazione unica, residuando in capo al Comune un mero obbligo di recepimento³⁶.

La *ratio* di questa scelta interpretativa sta anche nell'allontanamento della decisione dalle Amministrazioni più sensibili al territorio: in altre parole, nell'evitare il fenomeno della c.d. *cattura degli interessi*. Essa risponde cioè all'esigenza di allocare le scelte definitive relative alla individuazione dei siti da destinare all'insediamento degli impianti produttivi (soprattutto dei più impattanti, ma tali da sollecitare un interesse strategico nazionale) a un livello di governo diverso e superiore rispetto a quello dell'ente comunale nel cui territorio dovrebbe essere collocato l'impianto sottoposto ad autorizzazione, per sottrarre al noto effetto c.d. "NIMBY" (*Not in my back yard*)³⁷.

³⁶ In questo senso, Cons. Stato, V, 24 maggio 2018, n. 3109. Peraltro non è certo che il Comune abbia un "obbligo di recepimento" delle disposizioni contenute nell'Autorizzazione Unica, e che, dunque, vi sia una fase formale di competenza comunale successiva all'Autorizzazione: secondo un diverso orientamento (Tar Campania, V, 14 luglio 2020, n. 3086, al rilascio dell'autorizzazione in variante, lo strumento urbanistico «resta automaticamente variato in senso conforme alla destinazione dell'impianto autorizzato, senza necessità di attivare previamente la complessa procedura dello strumento urbanistico prevista dalla normativa di settore».

³⁷ Tar Lombardia, II, 22 aprile 2021, n. 1031. Ormai per la giurisprudenza l'effetto NIMBY è la lente attraverso la quale leggere le cosiddette "opzioni zero": per esempio, «l'"opzione zero" praticata dalla Soprintendenza riecheggia la c.d. "Formula Nimby" (*not in my back-yard*; non nel mio cortile), la quale è irrazionale per definizione, ed è comunque contraria ai più recenti approdi della giurisprudenza amministrativa, la quale – in una fattispecie avente ad oggetto la realizzazione di pale eoliche (e dunque, elementi senz'altro più visibili, e dunque maggiormente impattanti, dal punto di vista cultural-paesaggistico, degli impianti agrivoltaici, in particolare di quello in esame) – ha di recente condivisibilmente chiarito che: "L'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale, in relazione di un vincolo indiretto, non ha il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone. La posizione "totalizzante" così espressa dall'Amministrazione dei beni culturali si pone in contrasto con l'indirizzo politico europeo (Direttiva CEE n. 2001/77) e nazionale (d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387) che riconosce agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili importanza fondamentale, dichiarandoli opere di pubblico interesse proprio ai fini di tutela dell'ambiente. L'Amministrazione, in sede di esercizio e di riedizione del potere, deve ricercare non già il totale sacrificio dell'uso produttivo di energia pulita delle aree contigue alle aree vincolate (nella specie croci votive), secondo una logica meramente inibitoria, bensì una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale" (C.d.S., VI, 23.9.2022, n. 8167)» (così, Tar Puglia, Lecce, II, 15 novembre 2022, n. 1799). In proposito, v. M.A. CABIDDU, *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, n. 3/2008, pp. 309 ss., spec. p. 312: «il fenomeno c.d. "della sindrome Nimby" (*not in my back yard*) rappresenta in maniera emblematica non solo l'atteggiamento che consiste nel riconoscere come necessarie, o comunque possibili, opere e attività di interesse pubblico che, nel contempo, si dichiarano indesiderabili per via del temuto impatto "ambientale" negativo ma anche

V'è peraltro una recente giurisprudenza³⁸ ancora più netta, sul punto, la quale afferma che – nel disegnare i procedimenti unici conferenziali volti alla realizzazione di impianti strategici – il legislatore ha proprio voluto evitare che i Comuni detenessero un qualunque potere di veto, restando così esautorati del loro potere decisionale e delle proprie competenze.

Per il Giudice, «a lume della richiamata disciplina normativa [art. 5, d.l. n. 50/2022, n.d.r.³⁹], poiché l'autorizzazione unica “speciale” per la costruzione e l'esercizio di terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto costituisce anche variante allo strumento urbanistico comunale, il diniego opposto dal Comune all'approvazione di una siffatta variante per ragioni di compatibilità urbanistica *non poteva assumere alcuna efficacia ostativa della realizzazione del progetto*» (corsivo nostro).

Ciò in quanto «il superamento in sede di conferenza di servizi decisoria dell'opposizione comunale alla variante costituisce *esattamente* lo scopo del procedimento speciale delineato dal Legislatore. E nel caso di specie la

il difficile rapporto fra scienza e diritto, specie quando il diritto è chiamato a rivestire di certezza ciò che per la scienza risulta incerto (si pensi, per esempio, al caso dell'elettrosmog o allo smaltimento dei rifiuti)».

³⁸ Tar Lazio, III, 23 gennaio 2024, n. 1279: si tratta della pronuncia su una lunga e contorta vicenda avente per oggetto la realizzazione di un rigassificatore nel Comune di Piombino. La sentenza rileva che la conferenza di servizi si è conclusa favorevolmente secondo il criterio della prevalenza, superando legittimamente il dissenso espresso dall'Ente locale: ha, però, suscitato qualche perplessità, anche per la sostanziosa condanna alle spese del Comune a 30.000,00€ (e 15.000,00€ per gli interventori *ad adiuvandum*) nei confronti del Commissario Straordinario di Governo per la realizzazione delle opere finalizzate all'incremento della capacità di rigassificazione nazionale mediante unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione da allacciare alla rete di trasporto esistente nella Regione Toscana nonché delle altre Amministrazioni statali, della Regione Toscana e di Snam.

³⁹ Art. 5, d.l. n. 50/2022, rubricato «*Disposizioni per la realizzazione di nuova capacità di rigassificazione*». Se ne riporta qualche passo essenziale per comodità di lettura: «1. In considerazione della necessità di diversificare le fonti di approvvigionamento di gas ai fini della sicurezza energetica nazionale, fermi restando i programmi di decarbonizzazione del sistema energetico nazionale, le opere finalizzate all'incremento della capacità di rigassificazione nazionale mediante unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione da allacciare alla rete di trasporto esistente alla data di emanazione del presente decreto, incluse le connesse infrastrutture, costituiscono interventi strategici di pubblica utilità, indifferibili e urgenti. Per la realizzazione delle opere e delle infrastrutture connesse di cui al primo periodo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono nominati uno o più Commissari straordinari di Governo. [...] 2. Per la costruzione e l'esercizio delle opere di cui al comma 1, nonché per la realizzazione delle connesse infrastrutture, l'autorizzazione [...] è rilasciata dal Commissario di cui al comma 1 a seguito di procedimento unico, da concludersi entro centoventi giorni dalla data di ricezione dell'istanza di cui al comma 5. [...] 5. [...] L'autorizzazione ha effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti, nonché di approvazione della variante al piano regolatore portuale, ove necessaria».

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, lungi dall'essere pretermessa come erroneamente asserito dal ricorrente, 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 temperate con quelle di tutte le altre Amministrazioni a vario titolo coinvolte, alla luce del principio di prevalenza delle posizioni prevalenti»⁴⁰.

Pertanto, per questo orientamento, il dissenso comunale – che può essere espresso solo nella sede conferenziale e attivamente – è di per sé automaticamente superabile: se si lasciasse al Comune la sua competenza esclusiva sulla pianificazione urbanistica territoriale, gli si consentirebbe di avere un sostanziale potere di veto su scelte strategiche di rilievo nazionale.

Viceversa, le disposizioni che prevedono moduli procedurali unici, ai quali le Amministrazioni partecipano quali componenti di conferenze di servizi di natura istruttoria, sono idonee a incidere sulla distribuzione delle competenze tra gli enti⁴¹. D'altra parte – si sostiene – l'assetto delle competenze

⁴⁰ Tar Lazio, III, n. 1279/2024, pt. 44.1.

⁴¹ Il concetto è espresso chiaramente da Tar Liguria, I, 23 maggio 2012, n. 723: «la previsione espressa di una competenza decisoria in capo alla Provincia in ordine al rilascio dell'autorizzazione, accompagnata dalla previsione di una Conferenza di servizi per raccogliere i pareri degli altri Enti interessati, spieghi effetti sulle competenze amministrative. La norma in questione (l'art. 17 L.R. n. 11/1995 ed a livello nazionale dell'art. 27 del D.Lgs. n. 22/1997), impone difatti l'indizione di una Conferenza di servizi, dove tutti gli Enti interessati dovevano essere convocati, ma espressamente affida alla Provincia la decisione finale sull'autorizzazione dell'impianto, sia pure all'esito della conferenza stessa. L'attribuzione di tale potere di autorizzazione del progetto deve essere intesa, salvo espresse e specifiche previsioni *ad hoc* che qui non si ravvisano, come inerente ad ogni aspetto autorizzatorio di localizzazione e realizzazione dell'impianto. [...] Al riguardo, la disposizione secondo cui l'approvazione del progetto costituisce variante urbanistica è idonea a svolgere effetti in ordine alle competenze sul governo del territorio. Tale previsione non si limita ad evitare ulteriori *sub* procedimenti, quali quello inerente all'approvazione di una variante al PRG nella mera ottica di concentrazione procedimentale, bensì si pone come norma che consente alla determinazione assunta in sede finale dalla Provincia ad incidere direttamente sullo strumento urbanistico generale, ai fini della

nell'ambito del governo del territorio non è immobile: la stessa Corte costituzionale⁴² ha ritenuto che non vi sia alcuna riserva di competenza esclusiva dei Comuni sulla pianificazione urbanistica dei territori, poiché la gestione degli ambiti territoriali è riservata al dialogo e all'intervento in sussidiarietà di tutti gli enti territoriali coinvolti (comprese, dunque, la Regione e la Provincia). Ciò che conta, in altre parole, è che nessun ente sia pretermesso dalle scelte pianificatorie: cosa che avverrebbe laddove, per esempio, al Comune fosse impedito di partecipare alla conferenza di servizi⁴³.

4.2. *Segue. L'orientamento contrario: il potere di veto del Comune*

Sensibilmente diverso l'approccio dell'orientamento antitetico a quello appena esposto: le disposizioni in forza delle quali le autorizzazioni uniche – provinciali o regionali che siano – costituiscono variante automatica alle

localizzazione dell'impianto. In sostanza tale norma consente che la Provincia competente possa, all'esito della Conferenza di servizi, decidere anche disporre con effetti anche in ordine alla variazione del PRG, fatta salva la necessità di motivare sul punto, in ossequio al principio generale dell'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo».

⁴² Il riferimento è a Corte cost., 21 ottobre 1998, n. 357: «la garanzia costituzionale del principio autonomistico, previsto dall'art. 5 e 128 della Costituzione, può dirsi rispettata ogniqualvolta il procedimento finalizzato all'approvazione degli strumenti urbanistici sia articolato in modo tale da assicurare una sostanziale partecipazione allo stesso degli enti il cui assetto territoriale è determinato dagli strumenti urbanistici in questione, rilevando altresì che l'individuazione dei modi nei quali tale coinvolgimento può avvenire è rimesso alla discrezionalità del legislatore».

⁴³ Sempre Tar Liguria, I, n. 723/2012: «Quello che appare essenziale è che il Comune non sia completamente pretermesso dalle scelte pianificatorie direttamente incidenti sul suo territorio, circostanza che non può affermarsi nel caso di specie essendo lo stesso legittimato a partecipare alla Conferenza di servizi. Inoltre la visione autonomistica, dedotta dal Comune a salvaguardia delle sue competenze, non può non tener conto dei preminenti principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ormai sanciti a livello costituzionale nell'art. 118, che devono ispirare il riparto delle competenze amministrative a livello locale. Tali principi ben possono giustificare, mediante come nel caso di specie un'espressa previsione in un testo di rango legislativo, un intervento di un ente di livello territoriale superiore nell'iter di autorizzazione di un impianto come quello in questione, con effetto incidente anche sul piano delle competenze in materia a pianificazione urbanistica e, in particolare, attribuendo alla provincia un ambito decisione finale per quanto riguarda una variante urbanistica necessaria per la localizzazione dell'impianto, nell'ambito di un procedimento in cui il Comune è comunque chiamato a intervenire, partecipando alla Conferenza di servizi. Tale ricostruzione, che non consente al Comune di porre un veto insuperabile alla localizzazione dell'impianto, risulta peraltro in linea con l'evoluzione della normativa sull'autorizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti di cui all'art. 208 (Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)».

pianificazioni urbanistiche non sono idonee a incidere sulla ripartizione delle competenze amministrative in materia di governo del territorio.

L'orientamento, come già accennato, è *ictu oculi* minoritario, si potrebbe dire anche recessivo⁴⁴, ma comunque maggiormente orientato alla tutela dell'organicità della pianificazione e, più in generale, delle competenze attribuite agli enti territoriali in materia di governo del territorio.

Questi gli snodi fondamentali del ragionamento.

Anzitutto, la conferenza di servizi dei procedimenti unici – possiamo prendere a modello l'art. 208, Cod. ambiente, ma il principio è estensibile a tutte le normazioni della stessa fattura – *non è* decisoria, bensì meramente istruttoria: ciò implica che essa rappresenta uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti ed è prevista da una norma connotata da indubbi caratteri di specialità rispetto al modello generale di cui agli artt. 14 ss., l. n. 241/1990⁴⁵. Questi caratteri s'individuano anzitutto nella *non applicabilità* dei meccanismi di accelerazione e semplificazione procedimentale previsti dalla disciplina generale in materia di conferenza di servizi decisoria; né, in caso di dissenso da parte del comune interessato, opera la previsione di cui alla l. n. 241/1990 posto che il dissenso dell'amministrazione preposta alla tutela degli interessi sensibili ivi menzionati è da intendersi riferito alle amministrazioni statali⁴⁶.

Questo implica che le Amministrazioni intervenienti nella conferenza rappresentano senz'altro al suo interno gli interessi di cui sono portatrici, ma l'unica Amministrazione in grado di decidere sull'esito della conferenza è quella precedente (dunque, la Regione o la Provincia, a seconda del procedimento unico preso in considerazione): la quale, di conseguenza, deve solo prendere atto di quanto emerso in sede di confronto istruttorio e motivare adeguatamente in relazione al proprio esito decisionale, specie laddove in conferenza siano stati espressi uno o più dissensi.

Lasciamo parlare ancora il Giudice: «nel procedimento *ex art.* 208 del Codice dell'Ambiente, l'autorizzazione unica può essere rilasciata se, tenuto

⁴⁴ Segnala D. GAMBETTA, *L'autorizzazione "in variante" per impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti ex art. 208 Codice dell'Ambiente e i relativi rapporti con la competenza comunale in materia di pianificazione urbanistica*, in *Diritto & Diritti*, 5 ottobre 2020, che questa linea giurisprudenziale è in via di progressivo abbandono.

⁴⁵ Tar Calabria, I, n. 929/2013.

⁴⁶ Cons. Stato, VI, 10 settembre 2008, n. 4333.

conto di tutte le risultanze della conferenza di servizi, il progetto è valutato positivamente e in tanto può costituire variante allo strumento urbanistico in quanto la determinazione positiva del Comune sia acquisita in sede di conferenza di servizi, sebbene sia necessaria la modifica dello strumento urbanistico. In altri termini la norma in discorso, dettando il modulo procedimentale della Conferenza di servizi, non ha certamente sottratto al Comune la competenza, riservatagli *in via esclusiva*, ad esprimersi in ordine alle questioni di tipo urbanistico, ma ha inteso semplificare la procedura evitando, in caso di parere positivo del Comune, l'avvio dell'ulteriore procedura di variante urbanistica»⁴⁷.

Quindi la conferenza di servizi è semplicemente un modulo di accelerazione e semplificazione procedimentale, atto a evitare – laddove si approvi la realizzazione di un impianto produttivo o di stoccaggio rifiuti in un'area comunale non avente quella precipua destinazione in piano regolatore – che poi il Comune debba aprire e chiudere un procedimento di variante al proprio piano. Ci pensa direttamente l'autorizzazione unica *ex art. 208*, ad andare in variante: a patto, però, che il Comune si sia espresso favorevolmente in conferenza, in ossequio alle proprie competenze esclusive circa la pianificazione urbanistica del proprio territorio.

5. Proposta ricostruttiva: l'amministrazione "dissensuale" e l'onere di motivazione rafforzata per il superamento del dissenso comunale

L'orientamento appena esposto si basa, come detto, su un ragionamento sistematico per cui le competenze sulla pianificazione spettano esclusivamente al Comune, al quale non può essere sottratta "l'ultima parola" anche laddove si faccia questione della localizzazione d'impianti il cui interesse realizzativo è ben più elevato di quello strettamente territoriale e locale.

Ciò in quanto non può ignorarsi che le prime e più immediate ricadute della localizzazione degli impianti siano di rilievo, appunto, strettamente territoriale: in punto di impatto ambientale, di peso urbanistico, di compatibilità con il territorio immediatamente circostante.

⁴⁷ Tar Emilia-Romagna, I, n. 196/2015.

È altresì vero, tuttavia, che questa rigida enucleazione delle competenze non rispecchia a pieno la flessibilità del “bene territoriale”⁴⁸: coacervo d’interessi e valori che – sempre più spesso – fanno riferimento a comunità ancora più estese rispetto a quelle locali, fino ad arrivare ai confini nazionali e oltre. La localizzazione di un’opera, un impianto di interesse nazionale e strategico in una determinata area del Paese coinvolge, sì, la comunità locale e i suoi enti territoriali rappresentativi; ma, al contempo, diventa questione cruciale per un intero Paese e per lo sviluppo della persona in un’ottica di coesione sociale, economica, culturale.

Sullo stesso territorio, dunque, gravano interessi di “dimensione variabile”⁴⁹, la cui attuazione è rimessa a diverse autorità, in grado così di *forzare* il principio di pianificazione: ciò in quanto, molto frequentemente, gli interessi di caratura superiore – per esempio, appunto, quelli legati alla realizzazione di impianti nazionali strategici – pretendono una realizzazione più celere rispetto agli ordinari tempi di pianificazione urbanistica generale⁵⁰.

⁴⁸ M.A. CABIDDU, *Territorio*, cit., p. 310, rileva che il territorio inteso nella sua accezione materiale non è un concetto più pienamente attuale: al contrario, emerge una sua immaterialità tale da condurlo a una dimensione quasi pregiuridica. Queste le parole dell’A.: «il territorio non corrisponda più, necessariamente, all’insieme delle istituzioni e degli interessi localmente situati, né esaurisca il proprio significato nell’essere parte costitutiva degli enti appunto c.d. “territoriali”. La semantica del termine allude oggi piuttosto, anche nel comune sentire, a una nuova forma di rapporto fra l’individuo e il contesto ambientale che lo circonda e nel quale si svolgono le sue attività, una sorta di identità territoriale, che supera le categorie tradizionali della proprietà e del possesso e fa riferimento a una serie indefinita di interessi, cioè di beni, caratterizzati dall’essere parti di questo legame fondamentale e che si possono raccogliere – con una sintesi verbale che non ha una rispondenza nell’ordinamento positivo in senso stretto – nella nozione di “bene territoriale”».

⁴⁹ Il criterio della variabile dimensione degli interessi è centrale – anche nella giurisprudenza costituzionale – per l’allocazione delle funzioni ai livelli territoriali di governo più appropriati, così rendendo flessibile l’opposto criterio della prossimità dell’ente rispetto agli interessi che ricadono sul territorio. V. in proposito P. FALLETTA, *L’irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giur. cost.*, n. 4/2019, pp. 2094 ss.

⁵⁰ Si v. in proposito P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, Jovene, 2003: «la celerità del procedimento di formazione degli strumenti urbanistici esprime una esigenza di immediata percepibilità. È sin troppo noto, infatti, quanto sia negativa l’incidenza dei tempi lunghi della pianificazione urbanistica sulla capacità del suo prodotto a porsi come parametro effettivo di regolazione delle dinamiche di uso e gestione del territorio. E come, d’altronde, questa lentezza costituisca purtroppo un fattore poderoso di legittimazione – sociale, anzitutto – dei noti moduli acceleratori ed eversivi del disegno pianificatorio racchiuso negli strumenti organici, meglio rispondenti alle necessità del tessuto economico di ottenere riscontri solleciti alle richieste di inserimento di strutture ed insediamenti produttivi nelle maglie dell’armatura territoriale».

È pertanto reazione legislativa, proprio in forza di interessi sovracomunali, quella di realizzare disegni *eversivi* del principio di pianificazione: come nei procedimenti unici, in cui il provvedimento autorizzatorio (per esempio, *ex artt. 27, 27-bis e 208* Codice dell'Ambiente) ha esso stesso effetto di variante urbanistica. D'altra parte, il disegno delle competenze sulla pianificazione non assegna – a ben vedere – ai Comuni una competenza esclusiva: le funzioni pianificatorie infatti sono rimesse variamente – proprio perché di dimensione variabile sono gli interessi ricadenti sulle medesime maglie territoriali – anche alla Provincia e alla Regione.

Ne deriva che il disegno architeturale degli insediamenti produttivi è condiviso tra le Amministrazioni, le quali partecipano tutte alla conferenza di servizi unica.

Probabilmente, il dilagare dei metodi *eversivi* – varianti puntuali ai piani regolatori che diventano la regola per gli insediamenti produttivi – della pianificazione può trovare un argine nel dialogo conferenziale che appunto veda partecipare il Comune: il problema è il superamento dei limiti derivanti dalla ripartizione delle competenze, asservito al *pre-orientamento* dello strumento conferenziale rispetto a un interesse ritenuto primario dal legislatore.

Se per un verso è inopportuno che al Comune – e in particolare al suo organo politico, il Consiglio comunale, competente ad approvare le varianti al piano urbanistico – residui un potere di veto sulla realizzazione dell'impianto produttivo nel suo territorio, nondimeno la sua partecipazione attiva alla conferenza non deve essere solo assicurata, ma – si potrebbe dire – assolutamente salvaguardata.

Questo, a parer di chi scrive, potrebbe avvenire in una duplice direttrice: anzitutto, si potrebbe pensare a una “stanza di compensazione” ulteriore rispetto alla conferenza, laddove in essa il Comune abbia espresso il proprio dissenso⁵¹;

⁵¹ Possibilità prefigurata da P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici*, cit.: «l'utilizzo del modello conferenziale come tecnica di superamento del dissenso non può trovare applicazione larga ed indiscriminata nel settore della pianificazione territoriale. Così intesa, la conferenza risulta particolarmente funzionale alla necessità di superare un potere di blocco (consistente nella necessità di acquisizione di nullaosta etc.) di cui siano titolari una o più Amministrazioni attributarie di interessi intercettati dalla decisione. In altri termini, la conferenza *maggioritaria* si muove “all'interno di un procedimento potenzialmente finalizzato alla produzione di un provvedimento, cioè [...] nel cono d'ombra dell'atto di esercizio di un potere da parte di una p.A.”. Qualora si tratti, invece, di pervenire alla composizione di interessi non soltanto in vista dell'adozione di una *decisione* (nel qual caso la logica maggioritaria può anche essere utile), ma

o pensare a forme di gestione dell'amministrazione *dissensuale* tramite forme di superamento del dissenso nel senso, però, non della sua eliminazione, bensì della sua composizione ragionata e motivata.

In altre parole, se la conferenza unica registra il dissenso comunale sulla realizzazione dell'impianto (e dunque una resistenza anche ad andare in variante, nel caso di contrarietà della localizzazione alle prescrizioni urbanistiche), non può assicurarsi una pura *pre-valenza* automatica alla determinazione regionale formulata in seguito a quella conferenza.

Quanto meno, la Regione dovrà motivare puntualmente le ragioni per le quali ritiene il dissenso comunale superabile: dovrà avere, cioè, l'onere di una motivazione *rafforzata*. Traendo legittimazione dalla condivisione delle funzioni di pianificazione territoriale – presupposto essenziale – e dallo sforzo di rendere quella decisione legittima sotto i profili teorico-dogmatici classici del provvedimento amministrativo, anzitutto appunto la motivazione.

Su questo ultimo aspetto è orientata anche la giurisprudenza: «Il dissenso del Comune espresso in sede di conferenza di servizi, seppur, come visto, non dotato di potere di veto, deve comunque essere oggetto di attenta e specifica attenzione da parte dell'Amministrazione procedente e, per l'effetto, in base ai principi generali in materia, può essere superato soltanto attraverso un'adeguata motivazione»⁵². Non può, in altre parole, ritenersi adeguata o sufficiente una motivazione che semplicemente dia atto dell'esistenza dello strumento normativo atto a superare il dissenso degli enti: dovrà esser svolto un vaglio dell'assetto pianificatorio inciso e delle superiori ragioni che, in ultima analisi, giustificano il sacrificio delle scelte locali da tempo consolidate⁵³.

anche – e soprattutto – al fine di concordare un programma di azione comune, siffatto strumento di amministrazione dissensuale è pressoché inutilizzabile».

⁵² Così prosegue la pronuncia: «L'onere di motivazione esaustiva si ricava dalle stesse regole generali del modulo procedimentale della conferenza dei servizi, che prevedono il superamento dei dissensi attraverso una "adeguata" motivazione. La norma di legge infatti ancora ad un preciso e predeterminato parametro di giudizio il contenuto dello sforzo di motivazione, pretendendo che la stessa sia adeguata» (cfr., *ex multis*, Tar Lombardia, n. 1031/2021).

⁵³ Lasciamo ancora parlare il Giudice, sempre Tar Lombardia, n. 1031/2021, cit.: «Ritiene quindi il Collegio che nella fattispecie [la Città metropolitana di Milano, n.d.r.] avrebbe dovuto effettuare una valutazione che non potesse prescindere dalle prescrizioni urbanistiche generali e da quelle della pianificazione di zona, in modo che la realizzazione dell'impianto – seppur con effetti temporali limitati – non ignori il territorio di riferimento, o quanto meno ne rechi un'alterazione – rispetto alle scelte programmatiche a suo tempo compiute – che solo significative, e da esplicitare, ragioni di pubblico interesse rendano necessaria nel caso esaminato, escludendosi soluzioni alternative».

Pertanto, se è vero che l'Amministrazione procedente – o la stessa determinazione finale della conferenza, laddove lo preveda la norma, per esempio nel caso del PAUR – può superare l'eventuale dissenso del Comune anche quando motivato da ragioni di pianificazione urbanistica e quindi direttamente interconnesso con il valore di variante del provvedimento autorizzatorio, questa opzione deve avere il proprio fondamento legittimante nel bilanciamento degli interessi – pur divergenti, pur aventi carature diverse – cui è deputata la conferenza di servizi, evidenze tutte da sottolineare scrupolosamente nel provvedimento finale autorizzatorio.

Ciò si traduce, come detto, in un onere motivazione rafforzato: si assicura, in questo modo, il rispetto del principio di leale collaborazione tra amministrazioni, nonché delle regole generali del modulo procedimentale della conferenza dei servizi, in ottemperanza alle quali il superamento dei dissensi deve trovare organica motivazione nel provvedimento finale.

ABSTRACT

Clara Napolitano - *Note sparse su procedimenti unici, conferenza di servizi e dissenso comunale*

Il lavoro vuole riflettere sul tema della gestione del dissenso, tramite il modulo della conferenza di servizi, in procedimenti di localizzazione di opere strategiche connotati da particolare unicità per l'ordinamento: volti alla realizzazione celere di progetti di rilievo nazionale, questi procedimenti finiscono per concentrare la decisione amministrativa in modo estremo, quasi esautorando le Amministrazioni territoriali dal potere loro riservato di curare gli interessi delle comunità locali.

PAROLE-CHIAVE: *Conferenza di servizi; Dissenso; Comune; Variante; Pianificazione.*

Clara Napolitano - *Scattered notes on unique proceedings, conference of services and municipal dissent.*

The paper aims to reflect on the issue of the management of dissent, through the form of the “conference of services”, in procedures for the location of strategic works characterized by particular uniqueness for the legal system: aimed at the expeditious implementation of projects of national importance, these procedures end up concentrating the administrative decision in an extreme way, almost depriving territorial Administrations of the power reserved to them to look after the interests of local communities.

KEYWORDS: *Conference of Services; Dissent; Municipality; Variance; Urban planning.*