amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**
Gaetano Caputi

**Redazione**
Carlo Rizzo

# FASCICOLO N. 4/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.


ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

# Il carattere dei veti comunali nei procedimenti conferenziali vòlti all'infrastrutturazione del territorio: una questione in continuo divenire

di Francesco Albione

(Dottorando di ricerca in «Diritti e Sostenibilità» presso l'Università del Salento)

`

## Sommario

1. In premessa: ragioni e obiettivi dello studio. – 2. Gli orientamenti giurisprudenziali circa l'efficacia del veto comunale nei procedimenti conferenziali vòlti all'infrastrutturazione del territorio. – 2.1. Segue. Primo orientamento giurisprudenziale: "sì" al superamento del veto comunale e all'effetto di variante automatica. – 2.2. Segue. Secondo orientamento: l'insuperabilità del veto comunale. – 3. Il Comune come voce autorevole per la salvaguardia degli interessi propri delle comunità locali: una vicenda di riferimento. – 3.1. Segue. Le argomentazioni del Tar. – 4. L'onere di motivazione puntuale: una soluzione per il superamento del veto dei Comuni nei procedimenti di infrastrutturazione del territorio. – 5. Riflessioni conclusive.

## Abstract

The contribution examines the controversial nature of municipal vetoes in the context of service conferences, whose regulation shows a significant deviation from what is provided for by Law No. 241 of August 7, 1990.

In fact, local authorities are barred from accessing the opposition judgment before the Presidency of the Council of Ministers: the reasons have been clarified by the Council of State in an opinion requested by the same Presidency of the Council of Ministers, in light of the frequency with which municipalities tend to express their dissent in service conferences related to the establishment of facilities to be authorized through regional or provincial measures.

What the Council of State did was to downsize the dissenting power of the Municipalities, generally denying them the possibility of opposing: using this opinion as a starting point – and highlighting the doctrine and jurisprudence that have contributed to the doctrinal development of these mechanisms – the article aims to emphasize the numerous questions regarding the balance between the need for procedural simplification and the protection of territorial interests (specific to local authorities), as well as the consistency of the criteria for legitimizing public administrations (both local and technical) in the context of complex procedures.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*


ISSN 2036-7821

### *1. In premessa: ragioni e obiettivi dello studio.*

Le riflessioni che qui seguiranno attengono all'analisi del carattere dei veti manifestati dai Comuni in ambito conferenziale, i quali di frequente difendono (in questa sede) le proprie competenze – legate ai poteri amministrativi loro attribuiti – dall'ingerenza del potere regionale o provinciale.

Come è stato più volte ribadito sia dalla giurisprudenza, che dalla dottrina, il dissenso espresso in conferenza di servizi dalle Regioni e dalle Province autonome assume carattere verticale ed è regolato dai principi di leale collaborazione e sussidiarietà procedimentale[1], vòlti a preservare le rispettive competenze legislative e amministrative nei confronti della normazione statale che – attraverso continue istanze centraliste – possa pregiudicarle[2].

Analogamente, anche il veto manifestato dai Comuni potrebbe essere declinato in chiave "verticalistica", pur in assenza di strumenti di tutela equivalenti e considerando l'impossibilità – per gli stessi enti locali – di rivolgersi al livello governativo statale per proporre un giudizio di opposizione[3]. Ciò nonostante, risulta

[1] Questo è stato affermato anche da Corte cost., 6 marzo 2024, n. 31, secondo cui «il principio di sussidiarietà, che consente l'avocazione a livello statale di competenze legislative proprie delle regioni, si interseca con quello di leale collaborazione, che impone allo Stato di valutare gli interessi in gioco e assumere le relative decisioni, per quanto possibile, attraverso un contraddittorio con le regioni interessate. Viene così enfatizzato il valore procedimentale della sussidiarietà, che trova la sua naturale esplicazione nel dialogo leale e collaborativo delle parti (sentenza n. 303 del 2003).

In definitiva, qualora le regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente o residuale, non vengano adeguatamente coinvolte nel processo decisionale oggetto di attrazione in sussidiarietà, ovvero il loro apporto collaborativo risulti ingiustificatamente ridotto, ne consegue una lesione del principio di leale collaborazione e degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2019)».

[2] Secondo P. LOMBARDI, *Il superamento del dissenso in materia di atti amministrativi sottoposti ad intesa: una semplificazione possibile?*, in *Dir. econ.*, n. 2/2013, pp. 451 ss., «il rapporto tra efficienza e garanzia parrebbe oggi più che mai assestarsi – nelle intenzioni del legislatore – nel senso di una "prevalenza dell'ansia di provvedere", che rende il procedimento quale "via scortata" verso il risultato finale, anche al prezzo della "progressiva complicazione di meccanismi di semplificazione". E questo sembra valere, a maggior ragione, per quelle ipotesi in cui viene individuato come strumento di soluzione di possibili conflitti l'intervento del Consiglio dei ministri: in questi casi, non è più l'obiettivo della semplificazione ad apparire come veramente qualificante, bensì quello di operare con misure direzionali secondo una relazione dialettica di sovraordinazione-sottordinazione che rischia di frustare le autonomie costituzionalmente garantite».

[3] Le ragioni di questo veto sono specificate nel parere Cons. Stato, I, 30 settembre 2019, n. 2534, secondo cui «può ritenersi che la "preposizione" di un ente pubblico (o di organi e uffici di pubbliche Amministrazioni ) alla cura (più nello specifico alla "tutela") di determinati beni-interessi pubblici richieda un'attribuzione specifica di competenza mediante norme speciali di settore, e dunque debba distinguersi dalla generale competenza, riconosciuta per tradizionale assunto dottrinario ai Comuni in quanto enti storicamente preesistenti allo stesso ordinamento costituzionale vigente, di una generale "rappresentanza" esponenziale di tutti gli interessi riconducibili alla collettività organizzata nel rispettivo ambito territoriale, rappresentanza che trova fondamento, dunque, non già e non necessariamente in specifici riconoscimenti normativi, ma trae origine dalla natura stessa dell'ente locale, e che tuttavia recede di fronte a specifiche attribuzioni di competenze settoriali fondate su norme speciali».

Sul tema, v. anche C. NAPOLITANO, *Amministrare il dissenso – Sui limiti della semplificazione nel superamento dei conflitti fra istituzioni*, Editoriale scientifica, 2024. L'A. afferma che il parere del Consiglio di Stato cit. «si spinge altresì a circoscrivere la legittimazione a proporre il giudizio di opposizione identificando le Amministrazioni


ISSN 2036-7821

più convincente riferire al dissenso dei Comuni una dimensione "orizzontale", che si manifesta quando si discute di interessi, non già di livelli di governo.
Una prospettiva di questo tipo emerge con grande chiarezza nell'esame della giurisprudenza relativa al potere di veto degli enti locali nei procedimenti unici, finalizzati all'infrastrutturazione del territorio attraverso la realizzazione di impianti: in particolare, si tratta dei procedimenti unici previsti dal Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), quali il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) – *ex* art. 27-*bis* –, ovvero l'Autorizzazione Unica «per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti» – *ex* art. 208 –, i quali risultano spesso carenti in relazione all'attenzione rivolta ai profili urbanistici, specie quando l'intervento approvato tramite il provvedimento unico potrebbe comportare una variante automatica agli strumenti di pianificazione generale. Dunque, questi procedimenti – nonostante siano formalmente contrassegnati da un carattere di "unicità" – non prevedono schemi procedimentali realmente integrati, in grado di unificare il processo decisionale.
In questo contributo, dopo l'analisi dei differenti orientamenti giurisprudenziali in materia – nonché di una vicenda di riferimento –, saranno condotte delle riflessioni critiche – attraverso richiami alla dottrina e alla giurisprudenza – circa la duplice dimensione che i dissensi espressi dai Comuni in questi procedimenti assumono: da un lato, configurandosi come conflitti "verticali" nei confronti dei livelli governativi superiori[4]; mentre, dall'altro, collocandosi su un piano "orizzontale", connesso alla rilevanza locale degli interessi coinvolti.

## *2. Gli orientamenti giurisprudenziali circa l'efficacia del veto comunale nei procedimenti conferenziali vòlti all'infrastrutturazione del territorio.*

Come specificato in premessa, è opportuno – ai fini di questo studio – approfondire e condurre delle riflessioni sui principali orientamenti (divergenti tra loro) circa il ruolo del Comune e, soprattutto, circa la rilevanza del suo dissenso nell'ambito della conferenza di servizi.
Secondo un primo filone giurisprudenziale, l'«effetto variante» avrebbe carattere automatico, indipendentemente dall'assenso o dal dissenso espresso dal Comune interessato. Diversamente opinando – e, cioè, attribuendo sempre e comunque prevalenza alla pianificazione urbanistica locale, rispetto all'Autorizzazione Unica, in

titolari d'interessi sensibili con quelle contemplate dal comma 2 dell'art. 17 della stessa l. n. 241 del 1990, quelle cioè le cui valutazioni tecniche in materia di tutela ambientale, culturale, paesaggistica e della salute dei cittadini sono "forti", ovvero non sostituibili e non superabili altrimenti».

[4] Sull'esistenza di più centri decisionali in materia di ambiente, v. M. BROCCA, *Sussidiarietà e ambiente. Nuove dinamiche in tema di 'governance' ambientale*, in *Amministrativ@mente*, n. 3/2023, pp. 1437 ss. e 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, 2019, pp. 147 ss.


ISSN 2036-7821

caso di dissenso comunale – si vanificherebbe la stessa *ratio* del citato art. 208, comma 6 del Codice dell'Ambiente, che stabilisce una gerarchia normativa tra i due fattori citati[5]: in questa prospettiva, il dissenso del Comune non precluderebbe il rilascio dell'Autorizzazione, ma costituirebbe un «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»[6].

Al contrario, per altro orientamento[7] l'effetto variante sarebbe precluso dall'espresso dissenso comunale manifestato in sede conferenziale: secondo questa prospettiva, la norma non potrebbe automaticamente privare i Comuni della competenza urbanistica, la quale sarebbe tutelata da una riserva di attribuzioni, intangibile da parte delle altre pp. AA. coinvolte nel procedimento; conseguentemente, il Comune disporrebbe di un effettivo potere di veto sulla localizzazione dell'impianto, qualora dovesse rilevare un'inconciliabilità con i propri strumenti urbanistici[8].

In questo contesto si può scorgere il nodo problematico: la previsione legislativa di una variante automatica al piano regolatore – subordinata all'esito favorevole della conferenza di servizi – è adatta a superare il riparto di competenze tra le pp. AA. coinvolte?

### *2.1.* **Segue.** ***Primo orientamento giurisprudenziale: "sì" al superamento del veto***

[5] Questo il contenuto dell'art. 208, comma 6, d.lgs. n. 152/2006: «[…] 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 e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori».

[6] In questi termini, sempre Tar Lombardia, III, 23 maggio 2022, n. 1187.

[7] Si segnalano in proposito:

- Tar Emilia-Romagna, Parma, 24 giugno 2015, n. 196 del 2015, secondo il quale «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, per il quale «la conferenza di servizi in oggetto […] 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 […]. 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».

[8] V. sempre Tar Calabria, Catanzaro, n. 929/2013 cit.


ISSN 2036-7821

***comunale e all'effetto di variante automatica.***

La soluzione all'interrogativo posto in chiusura del precedente paragrafo non appare priva di complessità interpretative.

Il primo orientamento della giurisprudenza – cui si è accennato nelle righe precedenti – ritiene che l'approvazione del progetto in sede di conferenza di servizi produca l'effetto automatico di variante al piano regolatore, pur in presenza di un dissenso espresso dal Comune interessato.

Detto effetto deriverebbe dalla natura della norma (si prenda ancora come modello l'art. 28, d.lgs. n. 152/2006): che individua nella conferenza di servizi – oltre a un modulo procedimentale di confronto *inter*-amministrativo – uno strumento subordinato all'interesse superiore della realizzazione dell'intervento.

In questo contesto, le competenze risultano accentrate in capo alla p. A. procedente (si tratta della Regione), che esercita il potere autorizzatorio successivamente al confronto in conferenza. Una configurazione di questo tipo è evidente nell'ambito dei procedimenti vòlti alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti[9], in cui la stessa Regione esercita una competenza derivante dalla propria funzione pianificatoria in questa materia, previa consultazione degli enti territoriali interessati[10].

Questo approccio viene adattato anche ad altri procedimenti unici, generando l'esclusione del Comune dall'esercizio di un potere di veto sulla localizzazione o l'installazione di impianti produttivi: così, eventuali dissensi comunali possono essere superati in sede di conferenza di servizi, la cui funzione precipua è quella di risolvere i contrasti in materia di pianificazione territoriale. Il mancato consenso del Comune non assumerebbe, di conseguenza, valore ostativo – stante l'effetto *ex lege* di variante urbanistica prodotto dalla conferenza e dalla conseguente autorizzazione unica –, lasciando in capo allo stesso un mero obbligo di recepimento.

Siffatta interpretazione trova il suo fondamento nell'esigenza di limitare il condizionamento decisionale che potrebbe derivare dalle Amministrazioni locali, particolarmente coinvolte negli interessi territoriali contingenti. La scelta legislativa

[9] In questo ambito, v., *ex multis*, Cons. Stato, IV, 7 novembre 2022, n. 9738, il quale specifica che «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».

[10] Sul tema, v. Tar Campania, V, 7 agosto 2023, n. 4763, la quale specifica che «il potere autorizzatorio della Regione appena esaminato 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». Secondo il Giudice, un siffatto quadro normativo persegue il fine di «allocare le scelte definitive in ordine alla individuazione dei siti da destinare all'insediamento degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti a un livello di governo diverso e superiore rispetto a quello dell'ente comunale nel cui territorio dovrebbe essere insediato l'impianto sottoposto ad autorizzazione».


ISSN 2036-7821

sembrerebbe atta a evitare la c.d. "cattura degli interessi" da parte degli enti più prossimi al territorio, allocando le decisioni definitive relative agli insediamenti produttivi a livelli di governo superiori, così da scongiurare il rischio del c.d. "effetto NIMBY" ("*Not in My Back Yard*")[11].

Un orientamento giurisprudenziale successivo avvalora ulteriormente questa impostazione, sottolineando come il legislatore abbia espressamente voluto escludere la possibilità per i Comuni di esercitare poteri di veto, nei procedimenti unici finalizzati alla realizzazione di opere strategiche: a tal proposito, è stato affermato che, nel caso di autorizzazioni uniche "speciali" – come, ad es., quelle previste per i terminali di rigassificazione[12] –, il dissenso del Comune in sede di conferenza di

[11] Per la giurisprudenza, dall'effetto NIMBY si possono individuare le cc.dd. "opzioni zero": ad es. secondo Tar Puglia, Lecce, II, 4 novembre 2022, n. 1750, «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)».

In proposito, v. C. NAPOLITANO, *op. cit.* e M.A. CARIDDÙ, *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, n. 3/2008, pp. 309 ss.: secondo l'ultima A., «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 il difficile rapporto fra scienza e di- ritto, 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)».

[12] La citata autorizzazione è prevista dall'art. 5, d.l. 17 maggio 2022, n. 50 – rubricato «*Disposizioni per la realizzazione di nuova capacità di rigassificazione*» –, il quale sancisce che:

«1. In considerazione della necessita` 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 capacita` di rigassificazione nazionale mediante unita` 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 utilita`, 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. […]


ISSN 2036-7821

servizi non possa in alcun modo impedire la realizzazione del progetto, considerando l'effetto di variante urbanistica come intrinseco allo stesso procedimento autorizzatorio[13].

Il superamento del dissenso comunale in sede di conferenza di servizi rappresenta, in quest'ottica, una delle finalità principali della disciplina procedurale, in quanto risponde alla necessità di contemperare gli interessi propri degli enti locali con quelli strategici di rilievo nazionale, particolarmente rilevanti in ambiti quali la politica energetica e la correlata tutela ambientale. In ogni caso, il Comune – pur privo di un potere di veto, fondato sull'incompatibilità dei propri strumenti urbanistici rispetto alla realizzazione del progetto –, conserva la possibilità di esprimere le proprie posizioni, che vengono esaminate e valutate nell'ambito del procedimento conferenziale[14].

In somma, secondo questo filone, la preminenza degli interessi strategici sovracomunali implica una configurazione delle competenze flessibile e non rigidamente circoscritta: l'identificazione in capo ai Comuni della loro piena

---

5. […] L'autorizzazione ha effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti, nonché di approvazione della variante al piano regolatore portuale, ove necessaria».

[13]A riguardo, si segnala una complessa vicenda giuridica concernente la realizzazione di un rigassificatore nel territorio del Comune di Piombino.

La decisione (Tar Lazio, III, 23 gennaio 2024, n. 1279) ha sancito la legittimità della conclusione positiva della conferenza di servizi, adottata secondo il principio di prevalenza, nonostante il dissenso espresso dall'Amministrazione comunale. Tale esito, tuttavia, ha destato alcune perplessità, non solo per il superamento del parere contrario dell'Ente locale, ma anche per la significativa condanna alle spese processuali inflitta al Comune.

In particolare, il Comune è stato condannato al pagamento di 30.000,00 euro in favore del Commissario Straordinario di Governo incaricato della realizzazione delle opere finalizzate all'aumento della capacità di rigassificazione nazionale mediante unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione connesse alla rete di trasporto regionale toscana. Ulteriori 15.000,00 euro sono stati posti a carico del Comune per le spese degli interventori *ad adiuvandum*, comprendenti le altre Amministrazioni statali, la Regione Toscana e Snam.

La condanna ha suscitato dubbi, soprattutto per il suo ammontare e per il rigore dimostrato nei confronti di un Ente locale che aveva manifestato un'opposizione riconducibile a interessi propri del territorio.

Questa scelta conferma, nondimeno, l'orientamento del legislatore e del Giudice verso la preminenza dell'interesse strategico nazionale e dell'efficienza procedurale, evidenziando la tensione esistente tra istanze locali e finalità di rilievo sovraordinato.

[14] Questo viene ribadito da Tar Lazio, III, n. 1279/2024 cit., secondo cui «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 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 contemperate con quelle di tutte le altre Amministrazioni a vario titolo coinvolte, alla luce del principio di prevalenza».


ISSN 2036-7821

competenza comporterebbe, in questi procedimenti, il riconoscimento di un potere di veto sostanziale, insuperabile, che provocherebbe una stasi degli stessi.
D'altronde, le normative che disciplinano modelli procedimentali unificati nei quali le pp. AA. intervengono in qualità di componenti di conferenze di servizi a carattere istruttorio, sono idonee a determinare un'incidenza diretta sul riparto delle competenze tra i diversi enti coinvolti, talvolta alterandola[15], cercando, in ogni caso, di evitare qualsiasi forma di esclusione "totale" dalle decisioni pianificatorie[16].
Infine, la stessa Corte costituzionale ha chiarito che non esiste una riserva esclusiva di competenza urbanistica in favore dei Comuni, essendo la gestione del territorio affidata al principio di sussidiarietà e, dunque, al dialogo (anche) tra le Regioni e le Province[17].

---

[15] Questo è sostenuto 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 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 necessita` di motivare sul punto, in ossequio al principio generale dell'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo».

[16] Sempre Tar Veneto, n. 549/2017 cit., sostiene, appunto, che la circostanza davvero 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 e 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) […]».

[17] A tal proposito, v. Tar Veneto, III, 1 giugno 2017, n. 549 il quale – richiamando Corte cost., 21 ottobre 1998, n. 357 –, afferma che «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


ISSN 2036-7821

**2.2. Segue.** ***Secondo orientamento: l'insuperabilità del veto comunale.***

Di tenore sostanzialmente differente è l'approccio del filone giurisprudenziale contrapposto rispetto a quello appena esaminato.

Secondo questo indirizzo interpretativo, infatti, le disposizioni normative che attribuiscono alle autorizzazioni uniche la capacità di costituire variante automatica agli strumenti urbanistici non alterano la ripartizione delle competenze amministrative in materia di governo del territorio.

Dunque, questo orientamento – considerato da alcuni[18] addirittura recessivo – rivolge una maggiore attenzione alla tutela dell'armonia della pianificazione, nonché alle prerogative degli enti territoriali nel governo del territorio.

I punti centrali dell'impianto argomentativo in esame possono essere così riassunti.

In primo luogo, la conferenza di servizi prevista nell'ambito dei procedimenti unici (si consideri, per tutte, sempre quella disciplinata dall'art. 208, d.lgs. n. 152/2006 cit.) ha natura istruttoria e non decisoria: essa si configura, cioè, come uno strumento definito da una norma che presenta caratteri di specialità rispetto al modello generale delineato dagli artt. 14 ss. della l. n. 241/1990, finalizzato esclusivamente a far emergere e confrontare gli interessi coinvolti. Ciò si manifesta sicuramente nella non applicabilità – in caso di veto espresso dal Comune – delle disposizioni della l. n. 241/1990, in quanto il dissenso riguardante interessi sensibili si riferisce esclusivamente alle Amministrazioni statali; inoltre, non sono adattabili ai procedimenti unici in esame i meccanismi di accelerazione e semplificazione procedimentale, propri delle conferenze di servizi decisorie, previsti sempre dalla normativa generale.

Pertanto, sebbene ciascuna p. A. partecipante rappresenti in conferenza gli interessi di cui è portatrice, la decisione finale spetta unicamente a quella procedente, che è chiamata a tener conto delle risultanze istruttorie, motivando adeguatamente la propria determinazione: in particolar modo, in presenza di veti.

La giurisprudenza conferma questa lettura, sostenendo che nel procedimento *ex* art. 208 del Codice dell'Ambiente, l'autorizzazione unica può essere rilasciata qualora – alla luce delle risultanze della conferenza di servizi – il progetto sia valutato positivamente. Detta autorizzazione può costituire variante allo strumento urbanistico solo se il parere positivo del Comune è acquisito in sede di conferenza, anche qualora sia necessaria una modifica del piano regolatore.

---

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».

[18] Che la giurisprudenza si stia lasciando alle spalle questo orientamento è specificato da 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.


ISSN 2036-7821

In somma, per il Giudice amministrativo la norma non sottrae al Comune la competenza esclusiva sulle questioni urbanistiche, ma mira a semplificare il procedimento, evitando, in caso di parere positivo comunale, l'avvio di una successiva procedura di variante urbanistica[19].
Ne consegue che la conferenza di servizi costituisce un mero strumento di semplificazione procedimentale, funzionale a evitare che, a seguito dell'approvazione di un progetto – quale la realizzazione di un impianto produttivo su un'area non destinata a tale uso nel piano regolatore –, il Comune debba avviare un ulteriore procedimento di variante: quest'ultima è integrata direttamente dall'autorizzazione unica *ex* art. 208, a condizione – lo si ribadisce – che il Comune abbia espresso parere favorevole in sede di conferenza, nel rispetto delle sue competenze esclusive in materia di pianificazione urbanistica.

### *3. Il Comune come voce autorevole per la salvaguardia degli interessi propri delle comunità locali: una vicenda di riferimento.*

L'ultimo orientamento giurisprudenziale è riassunto da una pronuncia che ha suscitato la riflessione in chi scrive. Velocemente, la questione sottoposta al G.A.
Una impresa edile operante sia nel settore privato che in quello pubblico impugna il provvedimento comunale che rigettava[20] l'istanza della ricorrente avente ad oggetto «richiesta di rivalutazione del progetto per l'esecuzione dei lavori di ripristino morfologico e recupero ambientale di un'area sita in agro del Comune di Cassino […]»[21].
Prima di chiedere all'Amministrazione comunale (da ora solo A.c.) – nel cui territorio sarebbe stato ubicato l'impianto, in un'area urbanisticamente classificata come zona agricola – il riesame del progetto di «installazione e messa in esercizio dell'impianto di frantumazione […] e la messa in riserva in attesa di lavorazione […] dei rifiuti e delle relative e connesse attività di gestione dei rifiuti», la società ricorrente – con relativa istanza presentata al Comune – aveva attivato il procedimento unico *ex* art. 208 cit., il quale – secondo gli assunti della stessa, che richiamavano il comma 6

[19] In questi termini, Tar Umbria, I, 14 dicembre 2021, n. 947 sostiene che «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 […].
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».

[20] Il rigetto da parte del Comune interveniva previa conclusione negativa del procedimento di Conferenza di servizi, all'esito della quale la Regione Lazio si è determinata negativamente, non rilasciando l'Autorizzazione Unica per la realizzazione di un impianto di smaltimento e recupero dei rifiuti *ex* art. 208, d.lgs. n. 152/2006.

[21] V. Tar Lazio-Latina, I, 1° luglio 2024, n. 467.


ISSN 2036-7821

della norma in esame – avrebbe potuto determinare – in caso di valutazione positiva del progetto da parte della Regione – l'assorbimento di ogni altro atto autorizzatorio, costituendo così variante automatica allo strumento urbanistico[22] (necessaria, in questo caso, per la realizzazione dell'impianto).

Durante lo svolgimento dei lavori della prima conferenza di servizi – indetta dalla Regione –, il Comune ha espresso parere negativo nei confronti dell'istanza della ricorrente[23], recepito dalla Regione Lazio, che ha adottato una determina conclusiva della conferenza di rigetto, ritenendo il dissenso comunale non superabile e asserendo che in assenza del nullaosta dell'A.c., il progetto sarebbe stato privo di conformità urbanistica[24].

Con un'istanza successiva – presentata all'A.c. –, l'impresa edile ha chiesto che il suo progetto venisse rivalutato, allegando nuove, sopravvenute indicazioni interpretative della normativa di riferimento: il Comune ha quindi disposto il riesame del progetto, indicendo una nuova conferenza di servizi[25], conclusasi nuovamente con un provvedimento di segno negativo[26], il quale ha formato oggetto di impugnazione da

[22] Queste le argomentazioni addotte dalla società ricorrente, ricostruite in Tar Lazio-Latina, n. 467/2024 cit.: «con il ricorso all'esame la ricorrente ha chiesto l'annullamento, previa concessione di misure cautelari, di tale provvedimento, per i seguenti motivi:

III. i motivi ostativi di natura urbanistica opposti dal Comune (consistenti nella incompatibilità delle attività in progetto con la destinazione agricola dell'area) sarebbero, poi, pretestuosi ed illogici […]; in ogni caso gli stessi non potrebbero, di per sé, sorreggere il rigetto della domanda di autorizzazione *ex* art. 208 d.lgs. n. 152/2008, in quanto l'esito favorevole della conferenza di servizi determinerebbe variante allo strumento urbanistico;

IV. […] sarebbe, inoltre, inconsistente il rilievo inerente l'impatto ambientale dell'attività in termini di rumore, emissione di polveri, traffico veicolare, impatto visivo, spettando la stessa alla Regione ed all'ARPA, che, per quanto sopra, avrebbero reso, come detto, un implicito assenso senza condizioni, precludendo in tal modo al Comune di Cassino la possibilità di esprimersi in proposito».

[23] Le argomentazioni principali richiamate dall'A.c. nella sua determina sono state l'incompatibilità della destinazione agricola dell'area interessata con la realizzazione dell'impianto e la conseguente impossibilità di ritenere assentibile la stessa in assenza di una variante allo strumento urbanistico generale, determinabile solo tramite una delibera del Consiglio comunale e non da un eventuale provvedimento positivo di conclusione del procedimento conferenziale *ex* art. 208 cit.

[24] La Regione ha, altresì, ribadito che un eventuale provvedimento di assenso – adottato in seno al procedimento *ex* art. 208, d.lgs. n. 152/2006 – non avrebbe, in ogni caso, potuto costituire variante allo strumento urbanistico di pianificazione comunale. Come riportato da Tar Lazio-Latina, n. 467/2024, il provvedimento specificava quali ulteriori ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza «la mancata formazione dell'assenso delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi, fatta eccezione per il parere positivo reso dall'ASL, evidenziando, in particolare, il dissenso espresso dalla Regione Lazio – la quale aveva ravvisato la necessità di applicare le disposizioni del d.lgs. 36/2003, relativo alle discariche di rifiuti, in relazione al "*riempimento di vuoti e delle volumetrie prodotte dall'attività estrattiva, anche per attività dismesse, con rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione*" – nonché il parere sfavorevole reso dal settore urbanistica dello stesso ente (di cui alla nota 8367 del 23.2.2015) con riferimento all'incompatibilità dell'intervento con la destinazione agricola dell'area e con l'assoggettamento della stessa a vincolo paesaggistico di PTPR (riguardi le "*aree boscate*")» (corsivo originale).

[25] Durante i lavori della seconda conferenza di servizi, sono stati acquisiti anche il parere negativo di ARPA Lazio e quello favorevole della ASL di Frosinone.

[26] Secondo quanto riportato in Tar Lazio-Latina, n. 467/2024 cit., l'A.c.ha ribadito quali ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza «il mancato assenso da parte degli enti coinvolti, fatta eccezione per la ASL di


ISSN 2036-7821

parte della società[27].
Nella pronuncia che ha definito il relativo giudizio di prime cure, il provvedimento con cui il Comune ha rigettato l'istanza della società ricorrente – avente ad oggetto «richiesta di rivalutazione del progetto per l'esecuzione dei lavori di ripristino morfologico e recupero ambientale di un'area sita in agro del Comune di Cassino […]» –, è stato ritenuto legittimo, poiché fondato su una valutazione complessiva, che dunque includeva (anche) stime su aspetti relativi al contesto e alla situazione dell'area in cui il progetto sarebbe andato ad inserirsi.
Il veto apposto dall'ente locale – pur non determinante in senso assoluto, in quanto accompagnato, nella vicenda in esame, anche dal parere negativo dell'ARPA – ha permesso allo stesso di rappresentare in sede di conferenza il contesto territoriale complessivo, confermando il suo ruolo di esponente degli interessi della comunità di riferimento.

### *3.1.* Segue. *Le argomentazioni del Tar.*

Da questa vicenda si evince che nella prima questione giuridica del percorso argomentativo con cui il Tar è giunto alla conclusione sopra richiamata, sono stati approfonditi l'ambito e la portata dell'Autorizzazione Unica *ex* art. 208, d.lgs. n. 152/2006: con particolare riferimento alla possibilità che detto titolo potesse produrre autonomamente effetti di variante automatica agli strumenti urbanistici vigenti.
Da un lato, il Tar ha riconosciuto la *ratio* unificatrice e l'effetto sostitutivo dell'art. 208 cit., secondo quanto previsto – in particolare – dal tenore letterale del richiamato comma 6 dello stesso[28]. Tuttavia, il Giudice ha poi prontamente specificato che detto

---

Frosinone, nonché l'incompatibilità urbanistica dell'intervento, siccome previsto in "zona agricola", considerata l'assimilabilità del complesso ad un vero e proprio "opificio produttivo", con impatto di polveri, traffico veicolare, rumore, oltre che visivo, e la sussistenza di un vincolo paesistico per via della presenza di "aree boscate", nonché la necessità di rispettare i principi generali in materia di gestione dei rifiuti, ivi compreso quello di "prossimità"».

[27] L'impresa ricorrente ha dedotto l'illegittimità del nuovo provvedimento comunale (in particolare) per violazione e falsa applicazione dell'art. 208 d.lgs. n. 152/2006, sostenendo che l'Autorizzazione Unica prevista dalla citata norma avrebbe potuto costituire variante allo strumento urbanistico di pianificazione comunale, prescindendo dal dissenso manifestato dall'A.c.

[28] In questi termini, Tar Lazio-Latina, n. 467/2024 cit.: «8.3.2. La ricorrente lamenta, inoltre, che il mero rilievo dell'incompatibilità urbanistica dell'area non potrebbe costituire, di per sé, ragione sufficiente a determinare il rigetto dell'istanza, atteso che l'esito della conferenza di servizi prevista nell'ambito del procedimento *ex* art. 208 d.lgs. n. 152/2006 costituirebbe, in ogni caso, variante allo strumento di pianificazione comunale.
8.3.2.1. Nemmeno tale profilo della doglianza all'esame è, ad avviso del Collegio, meritevole di condivisione, atteso che se è vero che tramite il procedimento di cui alla disposizione citata può essere disposta una variante allo strumento urbanistico, al fine di adeguare le previsioni dello stesso al progetto proposto, è altrettanto vero che tale conseguenza presuppone il favorevole parere del Comune che, diversamente, verrebbe esautorato dall'esercizio dei poteri che nella materia *de qua* sono ad esso normativamente attribuiti. La conferenza di servizi è, infatti, uno strumento di semplificazione procedimentale (essendo disciplinata nell'ambito del Capo IV della


ISSN 2036-7821

effetto non può spingersi fino al punto di determinare la recessione dell'interesse alla pianificazione urbanistica locale, di fronte a quello relativo alla realizzazione di un impianto: in questo modo, si surrogherebbero i poteri pianificatori di natura puramente discrezionale – quali sono quelli inerenti alla variante urbanistica – che l'ordinamento attribuisce in via esclusiva al Consiglio comunale, organo avente natura politico-rappresentativa dell'ente locale. In questo senso, il Collegio ha quindi chiarito che il Comune non può in alcun modo essere esautorato dall'adozione di valutazioni di carattere urbanistico (lo si ribadisce, marcatamente discrezionali) da un procedimento di natura tecnico-amministrativa – ancorché complesso e integrato – come quello in commento.

Invero, il Tar ha osservato che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi – pur avendo effetti sostitutivi nei confronti di pareri mancanti – incontra dei limiti nei confronti degli atti che – come nel caso dell'adozione di varianti urbanistiche – implichino l'esercizio di una discrezionalità politico-amministrativa: questi ultimi, non possono ritenersi né surrogabili, né acquisibili in modo implicito, ma devono essere adottati dall'Amministrazione competente (nel nostro caso, dal Comune) attraverso le modalità procedimentali sancite dalle norme in materia di pianificazione.

In secondo luogo, il Collegio ha riconosciuto la legittimità del dissenso espresso dall'A.c. in sede conferenziale, anche in ragione dell'«ampia e dettagliata motivazione esente da evidenti vizi logici ed errori» su cui esso è fondato, in cui sono state precisate «le ragioni ostative alla possibilità di installare l'impianto – che come detto è destinato allo svolgimento di un'attività di natura industriale – nell'ambito di un contesto avente vocazione esclusivamente agricola»[29].

---

legge 241/1990, dedicato per l'appunto alla "*semplificazione dell'attività amministrativa*"), ma non implica alcuna alterazione dell'ordine delle competenze (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640), che devono pertanto essere pur sempre esercitate, sebbene con le peculiari modalità ivi stabilite, dagli enti titolari delle stesse».

Circa l'impossibilità che lo strumento conferenziale alteri l'ordine delle competenze delle Amministrazioni partecipanti, cfr. Cons. Stato, IV, 29 marzo 2021, n. 2640 (richiamata dallo stesso Tar Latina), secondo cui detto assetto «non può essere stravolto per il solo fatto che l'autorizzazione paesaggistica debba essere acquisita in seno a una conferenza di servizi, né su di esso incide il meccanismo del silenzio-assenso tra amministrazioni di cui all'articolo 17-*bis* della legge n. 241/1990. Quest'ultimo – come detto – vale esclusivamente nei rapporti fra l'amministrazione "*procedente*" e quelle chiamate a rendere "*assensi, concerti o nulla osta*", e non anche nel rapporto "interno" fra le amministrazioni chiamate a co-gestire l'istruttoria e la decisione in ordine al rilascio di tali assensi (nel caso di specie, Regione Sardegna e Soprintendenza).

Ne deriva inevitabilmente l'inaccettabilità della tesi di parte odierna appellante, la quale:

*a)* avrebbe l'effetto di "espropriare" delle proprie prerogative l'amministrazione (la Regione) che è normativamente competente a provvedere in ordine alla richiesta di autorizzazione paesaggistica;

*b)* di più, attribuirebbe un effetto di sostanziale vanificazione del contrario avviso espresso dalla Regione ad un silenzio serbato da amministrazione (la Soprintendenza) *ex lege* chiamata a pronunciarsi non direttamente sulla compatibilità paesaggistica del progetto oggetto del procedimento, bensì sulla proposta di provvedimento formulata dall'altra amministrazione, quella competente in prima battuta».

[29] In questi termini, Tar Latina, n. 467/2024 cit.


ISSN 2036-7821

In altre parole, nella vicenda in parola il dissenso comunale – come già specificato in precedenza – ha assolto per il Tar il compito di mostrare i bisogni propri di quel territorio, non attraverso una critica meramente ostruzionistica, ma mediante una motivazione idonea a offrire un contemperamento tra gli interessi coinvolti, sia pubblici, che privati[30].
Un bilanciamento di questo tipo ha evidenziato come né le migliorie progettuali proposte dall'istante, né gli impatti socioeconomici prospettati dall'istallazione dell'impianto sarebbero stati idonei a giustificare l'istallazione dello stesso, incompatibile con le esigenze urbanistiche locali.
Sulla scorta di queste argomentazioni, il Collegio ha considerato il veto apposto dal Comune circa l'assentibilità dell'intervento – in ragione della sua natura plurimotivata – non superabile e, pertanto, legittimo, respingendo così il ricorso proposto dall'impresa ricorrente.

***4. L'onere di motivazione puntuale: una soluzione per il superamento del veto dei Comuni nei procedimenti di infrastrutturazione del territorio.***

La pronuncia del Tar Lazio-Latina appena esaminata si fonda, come già specificato, su una impostazione "rigida", che attribuisce al Comune la competenza esclusiva in materia di pianificazione urbanistica, garantendogli la possibilità di apporre il proprio veto motivato: anche quando si discute della localizzazione di impianti di rilevanza superiore rispetto all'ambito territoriale e locale. Per giustificare questo approccio, è stato rilevato che le prime conseguenze derivanti dalla localizzazione di tali impianti si manifestano proprio a livello territoriale, tanto in termini incidenza urbanistica, che di impatto ambientale.
Ciò nonostante, una visione così schematica delle competenze non tiene conto della natura flessibile del territorio, inteso quale sintesi di interessi e valori che spesso

[30] Tar Latina, n. 467/2024 cit. ha così sintetizzato le ragioni ostative espresse dall'A.c. alla possibilità di installare l'impianto – che, come detto, è destinato allo svolgimento di un'attività di natura industriale – nell'ambito di un contesto avente vocazione esclusivamente agricola:

- «il fatto che l'intervento proposto presenti un notevole impatto sul territorio, siccome consistente nel riempimento di un'area di una ex cava, peraltro priva di autorizzazione, colmando l'attuale catino – con conferimento nello stesso di materiale inerte stimato in circa 700.00 mila mc compattati tramite materiali inerti di risulta dell'attività edilizia, previo trattamento degli stessi (con separazione della parte ferrosa dal "breccione"), tramite l'installazione di un cantiere di natura industriale, la cui permanenza in loco viene stimata in circa 15 anni, con lavorazione di circa 94.250 tonnellate di materiale ogni anno»;
- «nell'area di riferimento, classificata Zona Agricola dal vigente PRG, è vietata ogni attività di trasformazione del suolo per finalità diverse da quelle, appunto, agricole, alle quali è del tutto estranea, e con le quali contrasta, l'attività proposta, che determina anche un forte impatto in termini di rumore, emissioni di polveri, traffico veicolare e impatto visivo sull'ambiente circostante»;
- «l'attività proposta dovrebbe, se mai, trovare collocazione in aree a destinazione industriale e/o produttiva».


ISSN 2036-7821

trascendono il livello locale, estendendosi anche fino ad ambiti sovranazionali[31]: in particolare, la localizzazione di opere o impianti di interesse strategico nazionale non solo coinvolge le comunità locali (e, di conseguenza, i loro enti rappresentativi), ma assume una valenza decisiva per l'intero Paese, in relazione al suo sviluppo economico e sociale[32].

Ne consegue che sul medesimo territorio convivono interessi di carattere differente[33], la cui tutela è affidata a diverse Autorità amministrative. Questo sistema può comprimere – per sua stessa natura – il principio di pianificazione urbanistica, in quanto gli interessi di rilievo superiore – come quelli legati a impianti strategici – richiedono tempi di realizzazione più rapidi rispetto a quelli ordinariamente previsti per le procedure di pianificazione generale[34].

In siffatto contesto, il legislatore ha introdotto strumenti procedurali – come appunto il procedimento unico *ex* art. 208 del Codice dell'Ambiente, oggetto di

---

[31] V. sempre A.M. CARIDDÙ, *op. cit.*: l'A. pone l'attenzione su come «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 in- definita 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'».

[32] Sul tema, v. P. L. PORTALURI, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *nuoveautonomie.it*, n. 1/2021, pp. 81-111 e in *giustizia-amministrativa.it*, 2021, il quale definisce l'Amministrazione di prossimità come un «mito […] – alimentato anche dal diritto positivo – [che: n.d.r.] si è rivelato troppo spesso un mero pretesto per una gestione malaccorta dei bisogni espressi dalla popolazione che abita o comunque frequenta la città.

In particolare, secondo l'A. «i comuni non hanno dato buona prova di sé, spesso "catturati" da interessi privati. Il governo del territorio, inteso come comprensivo del paesaggio e dell'ambiente, ne è un esempio. Il sogno di riforme di struttura, ancora vivo negli anni 70, è oramai tramontato».

Lo stesso, poi, conclude individuando due possibili soluzioni: «teorizzare un concetto giuridico di città distinto da quello di comune»; ovvero «differenziare i comuni in base alla loro virtuosità specifica, cioè alla loro capacità di adeguarsi ai modelli più avanzati di gestione degli usi e delle trasformazioni territoriali».

[33] La diversità degli interessi che gravitano su un determinato territorio, ha dato vita al c.d. principio della dimensione variabile degli interessi, il quale assume un ruolo fondamentale ai fini dell'attribuzione delle funzioni ai diversi livelli territoriali di governo, garantendo così una maggiore flessibilità rispetto al criterio, di per sé rigido, della prossimità dell'ente agli interessi che incidono sul territorio di riferimento. Sul tema, v. P. FALLETTA, *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giur. cost.*, n. 4/2019, pp. 2094-2102, in commento a Corte cost. 16 luglio 2019, n. 179.

[34] A tal proposito, cfr. P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003, il quale pone l'accento su come «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 capacita` 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 necessita` del tessuto economico di ottenere riscontri solleciti alle richieste di inserimento di strutture ed insediamenti produttivi nelle maglie dell'armatura territoriale».


ISSN 2036-7821

approfondimento – in grado di derogare al principio di pianificazione, formalmente idonei a produrre automaticamente effetti di variante urbanistica, rispondendo, in questo modo, alla necessità di garantire la celere realizzazione di opere strategiche.

Ciò premesso, va altresì rilevato che il sistema di competenze in materia di pianificazione non riferisce al Comune una prerogativa esclusiva, poiché detta funzione è distribuita tra i tre principali livelli di governo (Provinciale, Regionale e Statale), proprio in ragione della dimensione variabile degli interessi coinvolti. Pertanto, la progettazione degli insediamenti produttivi diviene un processo condiviso tra le Amministrazioni, realizzato attraverso la partecipazione alla conferenza di servizi (anch'essa unica).

In questo contesto, il ricorso frequente a strumenti derogatori ai piani regolatori – come le varianti puntuali, che dovrebbero essere l'eccezione e che invece sono divenute la regola per la realizzazione degli impianti produttivi – richiede un costante bilanciamento tra le esigenze di flessibilità e il rispetto delle competenze comunali: proprio la conferenza di servizi può rappresentare un mezzo capace di contenere dette deroghe, purché la partecipazione del Comune non sia meramente formale, ma salvaguardata nella sua sostanza.

Invero, se da un lato non sarebbe opportuno che al Comune fosse riconosciuto il potere di manifestare il proprio dissenso in modo assoluto e aprioristico[35], dall'altro la sua partecipazione alla conferenza deve essere valorizzata, evitando che la sua posizione divenga solo formale[36].

A tale fine, potrebbero essere adottate soluzioni correttive, come l'introduzione di una sede di bilanciamento (differente dalla conferenza di servizi), atta a comporre

[35] Secondo parte della giurisprudenza, «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.)» (così Tar Marche, I, 15 aprile 2023, n. 238).

[36] Sempre per Tar Marche, n. 238/2023 cit., nei procedimenti di autorizzazione unica le prerogative del Comune sarebbero garantite dalla sua partecipazione alla conferenza di servizi, ambito in cui l'Ente locale può tentare di ottenere il consenso della maggioranza di coloro che ne hanno preso parte. Perché ciò sia possibile, tuttavia, è necessario che il confronto in sede conferenziale avvenga in maniera autentica, senza che vi siano preordinazioni o condizionamenti.

In una prospettiva di questo tipo, lo strumento procedimentale dovrebbe garantire pari rilevanza a tutti gli interessi coinvolti nella valutazione dell'autorizzazione dell'impianto produttivo. Diversamente, formulazioni normative che orientano preventivamente la conferenza verso interessi predeterminati rischiano di compromettere l'effettivo equilibrio del confronto tra le pp. AA. partecipanti.

Questa situazione si verifica, in particolare, quando alcune di esse sono poste in una posizione subordinata *ex lege* e possono esercitare un'influenza significativa solo ove riescano a modificare la struttura delle determinazioni da adottare in conferenza.


ISSN 2036-7821

eventuali dissensi espressi dal Comune in sede conferenziale[37], oppure la previsione di modalità per il superamento del dissenso non basate su delle norme, bensì su un processo ponderato ed effettivo di composizione[38].

In questo modo, qualora la Regione decidesse di disattendere la posizione comunale, sarà tenuta a fornire una motivazione puntuale e rafforzata, illustrando le ragioni che giustificano il superamento del dissenso: un onere motivazionale di questo genere, oltre a garantire la legittimità del provvedimento, troverebbe fondamento nel richiamato principio di leale collaborazione tra Amministrazioni, nonché nella comune partecipazione all'adozione di provvedimenti pianificatori.

Anche la giurisprudenza sottolinea quest'ultimo aspetto, ponendo l'accento su come il veto comunale, espresso in sede conferenziale – sebbene privo di un'efficacia vincolante – richiede comunque una valutazione approfondita e puntuale da parte dell'Amministrazione procedente: in conformità ai principi generali che regolano la materia, detto dissenso può essere superato esclusivamente attraverso una motivazione adeguata e specifica[39].

In altre parole, non è sufficiente richiamare genericamente la normativa che consente di superare il dissenso espresso dal Comune, ma è necessario esaminare puntualmente l'impatto della variante urbanistica e le ragioni superiori che giustificano la compressione delle decisioni locali[40].

---

[37] Una posizione, questa, sostenuta da P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici*, cit. secondo cui «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 necessita` di superare un potere di blocco (consistente nella necessita` 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 anche – e soprattutto – al fine di concordare un programma di azione comune, siffatto strumento di amministrazione dissensuale è pressoché inutilizzabile».

[38] Queste due soluzioni sono state profilate anche da C. NAPOLITANO, *op. cit.*

[39] *Ex multis*, ci si riferisce al passaggio di Tar Lombardia, III, 23 maggio 2022, n. 1188, per la quale «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».

A tal proposito, si segnala anche Cons. Stato, IV, 10 agosto 2020, n. 4991, secondo cui «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».

[40] In accordo con le pronunce finora citate, si pone anche Tar Lombardia, II, 22 aprile 2021, n. 103, secondo cui – nella fattispecie in questione – l'Amministrazione (in particolare, si trattava della Città metropolitana di Milano) «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


ISSN 2036-7821

In definitiva, il superamento dei veti comunali deve fondarsi su un bilanciamento approfondito degli interessi coinvolti e deve essere scrupolosamente argomentato nel provvedimento finale[41]: solo in questo modo si assicura il rispetto dei principi generali propri della conferenza di servizi, nonché del principio di leale collaborazione tra Amministrazioni, rafforzando la legittimità delle decisioni adottate[42].

### *5. Riflessioni conclusive.*

Dall'analisi (di natura principalmente giurisprudenziale) condotta sino ad ora traspare che i dissensi comunali possono assumere in questi procedimenti una duplice dimensione: da un lato, configurandosi come "conflitti verticali" nei confronti dei livelli governativi superiori; mentre, dall'altro, collocandosi su un piano "orizzontale", connesso alla rilevanza degli interessi locali coinvolti.

In effetti, risulta complesso ordinare tali interessi secondo un criterio "verticale" di attribuzione, poiché la loro "dimensione" non coincide necessariamente con il livello dell'Amministrazione competente a decidere su di esso[43]: ciò appare evidente tanto nella direttrice c.d. "*top-down*"[44], che si concretizza allorquando gli enti locali devono

---

limitati – non ignori il territorio di riferimento, o quanto meno ne rechi un'alterazione – rispetto alle scelte programmatorie a suo tempo compiute – che solo significative, e da esplicitare, ragioni di pubblico interesse rendano necessaria nel caso esaminato, escludendosi soluzioni alternative».

[41] Sempre secondo Cons. Stato, IV, n. 4991/2020 cit., è necessario «motivare le ragioni di pubblico interesse sottese ad una scelta pianificatoria provinciale che si pone in aperto contrasto rispetto alla posizione assunta dal Comune in sede conferenziale, nonché rispetto alla formale variante urbanistica comunale, la quale denota la forte determinazione del Comune nel volere trasferire l'impianto in altro sito in considerazione del particolare contesto paesaggistico ed ambientale dell'area».

[42] Ancora una volta, assumiamo come parametro di riferimento Cons. Stato, IV, n. 4991/2020 cit., la quale afferma che la più volte menzionata disposizione *ex* art. 208, d.lgs. n. 152/2006 – assunta come modello in questa trattazione – «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».

Il Giudice conclude, poi, affermando che la norma in parola «ancora ad un preciso e predeterminato parametro di giudizio il contenuto dello sforzo di motivazione, pretendendo che la stessa sia adeguata».

[43] Secondo L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in Aa.Vv., *Decisioni amministrative e processi deliberativi*, Convegno AIPDA 2017, Napoli, 2018, «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».

[44] In questi termini, sempre C. NAPOLITANO, *op. cit.*, la quale sostiene che «la linea direttrice degli interventi di realizzazione d'impianti strategici è, infatti, tipicamente *top-down*, essendo questi sostanzialmente "paracadutati" sul territorio locale da decisioni statali e, ormai, anche Regionali».

Questa logica amplifica i conflitti che contrassegnano le già complesse interazioni tra Stato, Regioni ed enti locali: Infatti, com'è stato fatto notare da S. AMOROSINO, *La "compressione" del governo del territorio tra infrastrutture*


ISSN 2036-7821

accogliere sul proprio territorio opere di interesse strategico nazionale decise da livelli superiori, quanto in quella c.d. "*bottom-up*", secondo la quale i Comuni rivendicano il diritto di esprimersi anche su interessi ambientali di più ampia portata.

Per la stessa dottrina, la realizzazione di un'opera di rilevanza nazionale richiede il coinvolgimento di molteplici soggetti pubblici competenti sul territorio e, pertanto, la "sola" dimensione nazionale non può più giustificare un'attrazione verticale e gerarchica nella competenza statale[45].

Questa chiave di lettura permette di individuare le due anime che caratterizzano il dissenso comunale: esso tutela, in chiave verticale, le prerogative degli enti locali nei confronti delle determinazioni dei livelli superiori e, in chiave orizzontale, rappresenta la voce degli interessi localizzati che risultano negativamente impattati dai progetti di rilevanza sovracomunale.

Un esempio paradigmatico è rappresentato, appunto, dalla collocazione delle discariche, impianti che – come si è potuto apprezzare dalla giurisprudenza richiamata in questo saggio – comportano un impatto territoriale significativo non solo sotto il profilo urbanistico, ma anche dal punto di vista ambientale. Infatti, questi interventi – prima di essere autorizzati – richiedono una Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) favorevole: sebbene possa sembrare che, trattandosi di un provvedimento "ambientale" (e non urbanistico), il veto dei Comuni sia in questo contesto marginale, in realtà – proprio in ragione del loro ruolo di rappresentanti delle comunità locali – ad esso deve essere riferito un grande peso specifico nel dare voce alle situazioni giuridiche soggettive, coinvolte proprio in ragione della localizzazione degli impianti.

A tal proposito, è rilevante quella parte della giurisprudenza che ha riconosciuto grande importanza al dissenso comunale nei procedimenti di VIA anche con riferimento alle implicazioni ambientali proprie della localizzazione degli interventi proposti[46] (dunque, non solo in relazione agli aspetti urbanistici di stretta

---

*strategiche, energie rinnovabili e tutela del paesaggio*, in ID., *La regolazione del mercato territorio. Alla ricerca di un diritto urbanistico effettivo*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 91 ss., «ai tradizionali conflitti di competenze e dei diversi interessi pubblici tra lo Stato e il subsistema Regioni/enti locali si sommano […] quelli tra Regioni e Comuni».

[45] Sul tema, sempre L. TORCHIA, *op. cit.*, secondo cui «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».

Lo stesso A. ritorna poi sul tema della mancanza di corrispondenza tra interesse e decisore, inquanto «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 primo piano la natura sistemica degli interessi da tutelare e la natura altrettanto sistemica dei rischi connessi ad una tutela carente di quegli interessi».

[46] La questione che riassume quanto specificato nel corpo del contributo riguarda un'impresa del Piemonte, la quale ha impugnato una determinazione negativa di Valutazione di Impatto Ambientale – adottata dalla Città


ISSN 2036-7821

competenza comunale).

Alla luce di quanto è stato detto, è ora possibile abbozzare delle riflessioni conclusive, con l'obiettivo di stimolare ulteriori approfondimenti su profili caratterizzati ancora da grande incertezza.

Nello specifico, circa le esigenze di semplificazione amministrativa in quei procedimenti conferenziali – oggetto di questo lavoro – vòlti all'ottenimento di pareri favorevoli e nullaosta (anche ambientali) per l'infrastrutturazione del territorio: esse trovano giustificazione nell'assetto del nostro ordinamento, caratterizzato da una stratificazione normativa e procedimentale, la quale – incidendo sui tempi dell'azione amministrativa – può comprometterne l'efficacia. Infatti, il rallentamento dei procedimenti in esame potrebbe privare molto spesso di utilità i provvedimenti adottati tardivamente[47].

---

Metropolitana di Torino in seguito a una conferenza di servizi –, in cui il dissenso comunale ha contribuito significativamente all'esito sfavorevole.

La società incaricata della gestione della discarica proponeva impugnazione avverso la determinazione negativa adottata dalla Città Metropolitana di Torino, sostenendo l'illegittimità della valutazione espressa in sede di conferenza di servizi, nella quale sarebbe stato attribuito un peso decisivo ai pareri contrari manifestati dai Comuni interessati, contestando che «nella scarna motivazione della sopravvenuta determinazione la Citta` 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 già per l'assorbente considerazione che la motivazione della determinazione confermativa non è 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'incompatibilità ambientale. Al contrario, esso è stato valorizzato nell'ambito della più 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» (così, la sentenza di appello che ha definito la questione Cons. Stato, IV, 16 novembre 2023, n. 9852).

Sempre Cons. Stato n. 9852/2023 cit.: «la Citta` 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 […]».

[47] Ci si riferisce, in particolare, a ritardi nell'azione amministrativa che comportano l'adozione di provvedimenti i quali – seppur di segno favorevole – generano effetti economicamente svantaggiosi per gli operatori del settore. Su questo profilo, si è espresso S. CASSESE, *Uno Stato più agile? Un'occasione persa*, in *Corriere della Sera*, 21 agosto 2024, il quale ha riportato dei dati elaborati dalla Banca Mondiale ("*Doing business*") secondo cui il nostro Paese si trova «al cinquantottesimo posto nell'elenco delle 190 economie del mondo per facilita` di svolgere attività d'impresa, preceduta dal Kenya e dal Kosovo e seguita dal Cile e dal Messico».

In questo contesto, il fattore temporale si configura come una variabile economicamente misurabile. Si è discusso (v. M. CALABRÒ, *Il tempo "certo" ed il tempo "giusto" nell'azione amministrativa: spunti per un dialogo*, in F. APERIO BELLA, E. ZAMPETTI, A. CARBONE (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo*, Roma, 2024) della necessità di assicurare un tempo «certo» e un tempo «giusto» all'azione amministrativa.

Tuttavia, il perseguimento di tali obiettivi di certezza e tempestività non può prescindere dall'esigenza di assicurare un tempo congruo, indispensabile affinché la p. A. possa operare una ponderazione ragionevole degli interessi in gioco.


ISSN 2036-7821

L'esigenza di pervenire in tempi brevi all'adozione del provvedimento finale ha indotto il legislatore a limitare i momenti di confronto tra le pp. AA., operando in senso riduttivo sulla molteplicità degli attori coinvolti nelle determinazioni procedimentali: in particolare, l'esame condotto in questo saggio delle modalità di gestione del potere di veto proprio degli enti locali ha permesso di porre l'accento su una progressiva compressione delle loro competenze urbanistiche e pianificatorie nei più volte citati procedimenti unici, i quali risultano strutturati in modo da neutralizzare l'eventuale veto espresso dai comuni.

In questo senso, l'attenzione trasla dal coordinamento tra i centri decisionali, alla compressione del loro ruolo, nella prospettiva di garantire l'adozione del provvedimento in tempi ristretti. La strada che si è scelto di percorrere, tuttavia, è segnata da grandi insidie: su tutte, la potenziale compromissione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà procedimentale, nonché di buon andamento e imparzialità, sui quali le decisioni amministrative dovrebbero essere improntate.

In somma, per quanto la semplificazione persegua finalità di indubbio interesse, essa presenta diverse criticità[48].

Dal canto suo, anche la dottrina ha cercato di elaborare rimedi differenti, finalizzati a colmare le lacune illustrate, che caratterizzano la disciplina della gestione dei conflitti interistituzionali, come il rafforzamento delle competenze in materia di governo del territorio in capo agli enti locali, nonché il conferimento di un ruolo di mediazione

[48] Sul piano generale, spesso le scelte operate secondo una direzione semplificatoria non risultano pienamente coerenti con l'assetto delle competenze normative e amministrative delineato dalla Costituzione, in particolare a seguito della riforma del Titolo V.

Inoltre, sul piano più strettamente amministrativo, l'introduzione di strumenti semplificatori può generare difficoltà operative per gli stessi soggetti chiamati ad applicarli, determinando, paradossalmente, un incremento della complessità anziché una sua riduzione. In questo senso, si possono utilizzare le parole di F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, n. 2/2013, pp. 357 ss., secondo cui «pure la disciplina volta a introdurre la semplificazione spesso crea ulteriore complessità».

Un ultimo profilo di indubbio rilievo su questi temi è rappresentato dalla contraddizione – ancora irrisolta – nell'impostazione legislativa, specialmente nella normazione emergenziale. Infatti, da un lato, si invoca una maggiore flessibilità nell'azione amministrativa, denunciando gli oneri burocratici e i costi indiretti che ne derivano; dall'altro, si assiste a una costante tendenza iper-regolatoria, sintomo di un assetto normativo fondato su un diffuso clima di sfiducia nei confronti della pubblica Amministrazione e dei suoi funzionari. Molto spesso, questa sfiducia deriva dalla stessa p. A., la quale – come sostiene L. CASINI, *Politica e amministrazione:* «the Italian style», in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 1/2019, pp. 13 ss. – «si trova spesso costretta a domandare una qualche "copertura" legislativa per poter adottare determinati provvedimenti. Talora la burocrazia è poco intraprendente o poco incline a prendersi tutto il margine di discrezionalità di cui dispone. Talaltra essa è restìa ad attuare determinate politiche e pone la norma di legge quale condizione necessaria per potersi mettere all'opera. Talaltra ancora i funzionari pubblici sono "intimiditi" dai controllori o dalle sanzioni – e in questo la normativa in materia anticorruzione non ha semplificato il quadro – e chiedono una garanzia legislativa.

Tutto ciò, insieme con le altre ragioni sopra esposte, negli ultimi decenni ha prodotto un eccesso di formalismo dentro l'amministrazione. La legge – e il diritto in genere – sono spesso divenuti strumento burocratico di complicazione e di mantenimento dello status quo. L'amministrazione ha maturato un approccio fideistico verso la legge o i regolamenti, con una radicale inversione del principio per cui "è lecito ciò che non è vietato" in quello per cui "è lecito solo quanto è prescritto"».


ISSN 2036-7821

agli organismi intermedi, al fine di garantire una composizione più equilibrata tra le diverse istanze territoriali[49].

Al termine di questo studio, (forse) appare opportuno ridisegnare le modalità di gestione dei veti, con particolare attenzione alle decisioni che potrebbero compromettere interessi territoriali di rilevanza identitaria (quelli, cioè, propri degli enti di prossimità).

In questa prospettiva, sarebbe auspicabile – in primo luogo – un potenziamento degli strumenti di dialogo tra i diversi livelli di governo, così da garantire un bilanciamento più efficace tra esigenze di semplificazione – funzionali a una più efficiente realizzazione degli interessi strategici, tanto nazionali, quanto europei – e rispetto delle autonomie territoriali. A ciò dovrebbe poi accompagnarsi una maggiore strutturazione dei poteri di veto, attraverso la valorizzazione delle istanze (soprattutto di quelle comunali) già in sede di confronto procedimentale.

In somma, le esigenze – sempre più attuali – di semplificazione e celerità costituiscono obiettivi senz'altro condivisibili: cionondimeno, occorre (anche) preservare il pluralismo istituzionale.

[49] Con riferimento al rafforzamento delle competenze in materia di governo del territorio in capo agli enti locali, S. AMOROSINO, *op. cit.*, sostiene l'indispensabilità della «consapevolezza politica della primarietà e generalità del potere pianificatorio autonomo della Regione e del Comune ed efficienza nell'esercitarlo, cioè nell'individuare le dinamiche evolutive e le priorità di bisogni ed interessi delle rispettive comunità e nel farle valere, con buoni argomenti, nell'"arena pubblica"».

Quanto al ruolo dei cc.dd. organismi intermedi, B. CELATI, *La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico,* in *Le Regioni*, n. 5/2023, pp. 1025 ss., cit. ha affermato che a questi si possa riferire «una importante funzione di composizione dei conflitti tra gli interessi pubblici coinvolti e gli operatori privati interessati all'investimento, in modo da facilitare "il buon andamento" della conferenza di servizi […]».


ISSN 2036-7821