



POLITECNICO DI TORINO

Facoltà di Architettura

*La procedura “inter-istituzionale” della localizzazione di
opere pubbliche di interesse statale*

TESI DI LAUREA

Relatore: Prof. Carlo Alberto Barbieri

Candidata: Sabrina Rango

A.A. 2017/2018

INDICE

Introduzione

1. Ambito di applicazione della procedura prevista dall’articolo 81 del D.P.R 24 luglio 1977 n. 616

- 1.1 Quali sono le opere pubbliche di interesse statale oggetto del presente studio
- 1.2 La *ratio* dell’articolo 81 del D.P.R 24 luglio 1977 n. 616 e il suo ambito di applicazione

2. Le fasi del processo decisionale e approvativo di un’opera pubblica

- 2.1 Le fasi iniziali: dalla programmazione alla progettazione
- 2.2 Il dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale previsto dal nuovo Codice degli appalti pubblici
- 2.3 Le procedure approvative in materia ambientale inerenti le opere pubbliche di interesse statale: le modifiche alla valutazione di impatto ambientale introdotte dal decreto legislativo n. 104 del 16 giugno 2017

3. La procedura autorizzativa ordinaria relativa alla localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale

- 3.1 Il D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383 “Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale
- 3.2 La conferenza dei servizi, istituito per la concertazione e l’acquisizione di pareri: le modifiche introdotte dalla “riforma Madia”

3.3 Le fasi del procedimento approvativo della localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale:

3.3.1 L’individuazione dell’Amministrazione statale competente

3.3.2 La procedura di accertamento della conformità urbanistica e i lavori della conferenza dei servizi

3.3.3 La conclusione del procedimento

4. Le infrastrutture strategiche

4.1 Il Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 “Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale”.

4.2 Le opere prioritarie nella disciplina recata dal D.lgs n. 50 del 18 aprile 2016, nuovo Codice degli appalti pubblici

5. Esempi di procedure autorizzative

5.1 Sistema Ferroviario Metropolitano linea 5 (Orbassano – Torino Stura - Chivasso) - Fermata di San Luigi di Orbassano - Ente Proponente: R.F.I. S.p.A. Torino. Intesa Stato-Regione Piemonte ai sensi dell’art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e del D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383

5.2 Immobile sito a Saint Pierre (AO) – Rue du Petit Saint Bernard nn. 5 e 7 di proprietà del Fondo Lire U.N.R.R.A. Lavori di ristrutturazione e risanamento conservativo dell’ex “Hotel Lanterna” per la realizzazione di un centro destinato all’accoglienza degli immigrati sottoposti alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale - Ente proponente: Ministero dell’Interno. Intesa Stato-Regione Autonoma Valle d’Aosta ai sensi dell’art. 51 Decreto del Presidente della Repubblica 22 febbraio 1982 n. 182

6. Conclusioni

- 6.1 Considerazioni in merito ai procedimenti autorizzativi di opere pubbliche
- 6.2 Considerazioni in merito alla procedura di cui al D.P.R. 383 del 1994
- 6.3 Riflessioni e proposte

Introduzione

Il presente studio affronta la disciplina autorizzativa di una particolare tipologia di opere: le opere pubbliche di interesse statale.

Si tratta di opere caratterizzate dalla finalità alla realizzazione di pubblici servizi, dove per servizi pubblici si intendono quelli «*che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*».¹

In particolare, le “opere pubbliche di interesse statale” sono quelle “...da eseguirsi da Amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale” e quelle “...da realizzarsi dagli Enti istituzionalmente competenti”.²

Per l’autorizzazione di tali opere non si applicano le disposizioni del titolo II - Titoli abilitativi - del D.P.R. n. 380 del 2001, Testo Unico dell’Edilizia, in quanto esse risultano soggette esclusivamente all’accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e delle intervenute modificazioni ed integrazioni.³

Le infrastrutture di interesse nazionale definite strategiche costituiscono invece una tipologia di opere pubbliche regolate in passato in da una normativa specifica per quanto concerne la loro progettazione, approvazione dei progetti e realizzazione: per tali opere è stata istituita con la cosiddetta Legge Obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) una disciplina *ah hoc* attuata dal Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190. Attualmente il nuovo Codice degli appalti pubblici (Decreto legislativo n. 50 del 2016) ha ricondotto all’interno della disciplina ordinaria anche l’approvazione delle opere ritenute prioritarie per il Paese.

La tesi analizza quindi le fasi procedurali, dalla programmazione all’approvazione del progetto definitivo, delle opere pubbliche di interesse statale e le recenti riforme delle norme riguardanti i procedimenti autorizzativi di tali opere.

La tesi propone infine l’illustrazione dell’*iter* autorizzativo di due interventi recentemente sottoposti alle procedure autorizzative in argomento presso il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Piemonte, la Valle d’Aosta e la Liguria di Torino: il progetto della fermata di San Luigi di Orbassano nell’ambito del Sistema Ferroviario Metropolitano linea 5 (Orbassano – Torino Stura - Chivasso) proposto da R.F.I. S.p.A. e il progetto di ristrutturazione e risanamento conservativo dell’ex “Hotel Lanterna” a Saint Pierre per la realizzazione di un centro destinato all’accoglienza degli immigrati sottoposti alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale proposto dal Ministero dell’Interno. La tesi si conclude con l’analisi delle criticità e degli aspetti positivi riscontrati, nonché con qualche proposta ritenuta migliorativa in ambito procedurale.

¹ Legge 8 giugno 1990, n. 142 “Ordinamento delle autonomie locali” art. 22 comma 1, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 135 del 12.06.1990 Suppl. ordinario n. 42

² D.P.R. n. 383 del 18 aprile 1994 “Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.141 del 18.06.1994 Suppl. Ordinario n. 94

³ Sull’argomento si veda l’articolo di Tommaso Millefiori, *Urbanistica. Regime edilizio delle opere pubbliche*, su Lexambiente.it- Rivista giuridica, 25.09.2012

1. Ambito di applicazione della procedura prevista dall’articolo 81 del D.P.R 24 luglio 1977 n. 616

1.1 Quali sono le opere pubbliche di interesse statale oggetto del presente studio

E’ necessario delineare la tipologia delle opere oggetto di questo studio, partendo proprio dalla definizione di opera pubblica.

In primis è opportuna una distinzione tra il concetto di opera pubblica e di lavoro pubblico: per opera si intende il risultato di un insieme di lavori che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica, mentre per lavoro si intende l’attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro, manutenzione, di opere pubbliche (come da definizioni di cui all’art. 3 del D.lgs 50/2016, denominato Codice de gli appalti pubblici). Quindi non vi è coincidenza tra il concetto di lavoro e quello di opera. Mentre il primo costituisce un’operazione materiale, un’attività tecnica, l’opera è il risultato di questa attività tecnica.⁴

Occorre individuare in quali casi ad un’opera possa attribuirsi la qualifica della pubblicità, poiché questa caratteristica determina il procedimento di autorizzazione da seguire. Un’opera può essere definita pubblica se è tale la natura del soggetto che la realizza e del soggetto che ne diviene titolare⁵, quindi se è realizzata dallo Stato o da altro ente pubblico e se appartiene a questi soggetti: «La dottrina prevalente definisce “pubblica” quell’opera eseguita da un ente pubblico, di carattere immobiliare, destinata al conseguimento di un pubblico interesse, la cui cura rientri nei fini istituzionali del soggetto medesimo; in tal caso il diritto sul bene immobile confluisce nel demanio o nel patrimonio indisponibile di un soggetto pubblico. In sostanza, l’opera pubblica è un intervento realizzato da un ente pubblico, il quale ne assume la titolarità; si pensi alla creazione di uffici comunali ad opera di un Comune, alla costruzione di una strada provinciale ad opera della Provincia. Tale intervento è strettamente connesso alla qualità soggettiva di chi lo realizza: con questo si vuole dire che un’opera è pubblica in quanto è pubblico l’ente che le realizza e ne assume la titolarità. Proprio in ragione della titolarità pubblica dell’intervento, in tutti questi casi vige la presunzione legale che l’opera è anche di interesse collettivo».⁶

Tuttavia i soggetti realizzatori di un’opera pubblica possono essere anche privati, come previsto dalla normativa che si è evoluta adeguandosi al diritto comunitario. Inoltre ci possono anche essere opere di proprietà di soggetti privati che solo in un secondo momento entrano nel patrimonio dell’ente pubblico, eppure si definiscono opere pubbliche (si pensi alle opere pubbliche realizzate in regime di concessione di costruzione e gestione nell’ipotesi in cui la proprietà delle stesse rimanga al concessionario sino alla scadenza della concessione per poi divenire patrimonio dell’ente concedente). Pertanto un altro aspetto da valutare è la pubblicità del

⁴ Vedi Ruggiero Dipace, *Lezioni di legislazione delle opere pubbliche*, Giappichelli Editore, Torino 2011, pag. 23 e seguenti

⁵ *idem*

⁶ Paolo Loro, *La nozione di opera pubblica o di pubblica utilità nel testo unico delle espropriazioni DPR 327/2001*, in *Espropri - Rivista professionale nella materia dell’espropriazione per pubblica utilità*, 22.09.2005

finanziamento relativo all'intervento da realizzare: l'opera può considerarsi pubblica se il finanziamento di questa è di origine pubblica. Ma esistono casi di opere pubbliche finanziati anche interamente da parte di soggetti privati, a causa dell'ormai costante carenza di fondi pubblici (per esempio attraverso il sistema della finanza di progetto e con contratti di partenariato pubblico privato). La caratteristica stringente per identificare un'opera pubblica pare essere, quindi, quella legata alla sua finalità: l'opera deve essere destinata a soddisfare l'interesse pubblico, ossia deve essere rivolta all'espletamento di una funzione pubblica o di un servizio pubblico.⁷

Pertanto la caratteristica peculiare ed essenziale dell'opera pubblica o di pubblica utilità consiste nella sua destinazione a realizzare un pubblico servizio. La legge 8 giugno 1990, n. 142 all'art. 22 al comma 1 ha definito servizi pubblici quelli «che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali».⁸

L'opera pubblica è inoltre una *species* rientrante nel più ampio insieme delle opere di pubblica utilità, poiché tutte le opere pubbliche sono di pubblica utilità, ma non viceversa.⁹

Individuati i tratti connotativi di un'opera pubblica in generale¹⁰, occorre quindi specificare quale sia il caso in cui a dette opere possa attribuirsi la peculiarità dell'interesse statale.

Con la circolare del 24 luglio 1998 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, chiarendo l'ambito di applicazione della disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale, ha ribadito quanto indicato nel regolamento di riferimento (il D.P.R. n. 383 del 1994) dichiarando che devono ritenersi "opere pubbliche di interesse statale", quelle "...da eseguirsi da Amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale" e quelle "...da realizzarsi dagli Enti istituzionalmente competenti".

Si tratta pertanto di opere pubbliche che saranno realizzate da Amministrazioni statali oppure previste su aree di proprietà dello Stato, di opere pubbliche da realizzarsi da

⁷ Vedi Ruggiero Dipace, *op.cit.*

⁸ Legge 8 giugno 1990, n. 142, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 135 del 12.06.1990 Suppl. ordinario n. 42 abrogata da decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000, Suppl. ordinario n. 162/L). Sul tema si legga Francesco Nicotra, *La nozione di servizio pubblico nel diritto interno e comunitario*, pubblicato il 25 febbraio 2015 all'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36872-la-nozione-di-servizio-pubblico-nel-diritto-interno-e-comunitario>

⁹ La differenza tra opera pubblica e opera "di pubblica utilità" sta nel fatto che quest'ultima, pur soddisfacendo interessi collettivi e possedendo un carattere immobiliare, non è realizzata da un ente pubblico, ma da un soggetto privato. Queste opere sono di proprietà dei soggetti privati e sono destinate ad avere una doppia finalità: rispondono a un fine pubblico e soddisfano un'utilità di natura privatistica (si pensi alle infrastrutture di telecomunicazione oppure a una clinica privata). Vedi Paolo Loro, *La nozione di opera pubblica o di pubblica utilità nel testo unico delle espropriazioni DPR 327/2001*, in *Espropri - Rivista professionale nella materia dell'espropriazione per pubblica utilità*, 22.09.2005

¹⁰ I concetti finora espressi sono qui efficacemente riassunti: «Con il termine opera pubblica è opportuno indicare ogni attività edilizia di nuova costruzione ovvero applicata a strutture già esistenti, o di trasformazione del paesaggio urbano o antropizzato, promossa da un committente pubblico all'unico o prevalente scopo di servire gli interessi generali della collettività. La ragion d'essere di un servizio pubblico, e dunque della costruzione eventualmente necessaria per ospitarlo, è di offrire ai cittadini dei servizi comuni o delle attività sociali. L'opera pubblica rappresenta un simbolo istituzionale e un riferimento urbano o territoriale e deve offrire un'immagine adeguata all'entità del servizio pubblico; deve essere perfettamente conforme all'uso e assicurare un servizio duraturo.» Massimo Gallione, *"Manuale di buona pratica - La programmazione delle opere pubbliche"*, di Baio Editore, Milano 2008 pag. 26

parte di enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, e di opere finanziate in favore di Amministrazioni statali. Per queste opere, come indicato sul Testo Unico dell’Edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001)¹¹, non si applicano le disposizioni del titolo II (Titoli abilitativi), essendo soggette esclusivamente all’accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del succitato decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383.¹² Sono sottoposti a questa procedura autorizzativa progetti riguardanti infrastrutture stradali e ferroviarie, infrastrutture aeroportuali e portuali, edifici destinati all’istruzione universitaria e alla cultura, caserme (purché non si tratti di opere destinate alla difesa militare), *etc.*

Per le altre opere rientranti nella generale categoria delle opere pubbliche per le quali il processo autorizzativo non compete allo Stato ma ad altre amministrazioni pubbliche si applicano le disposizioni di cui all’art. 34 della legge 267/2000, che disciplina la conclusione di accordi di programma anche ai fini dell’approvazione della variante urbanistica.¹³

Le infrastrutture e gli insediamenti produttivi di interesse nazionale di particolare rilevanza, le cosiddette opere strategiche individuate dal decreto legislativo del 20 agosto 2002 n. 190 in attuazione della Legge Obiettivo n. 443 del 2001, hanno costituito invece una categoria di opere pubbliche per le quali il Governo aveva stabilito procedimenti autorizzativi *ad hoc* in deroga alle norme del D.P.R. 383 del 1994 per la loro localizzazione, come vedremo in un capitolo successivo.

¹¹ L’art. 7 - Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni- del D.P.R. n. 380 del 2001:

1. Non si applicano le disposizioni del presente titolo per:

a) opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l’azione integrata e coordinata di una pluralità di amministrazioni pubbliche allorché l’accordo delle predette amministrazioni, raggiunto con l’assenso del comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell’articolo 34, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

b) opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni;

c) opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell’art. 47 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

¹² Sull’argomento si veda Tommaso Millefiori, *Urbanistica. Regime edilizio delle opere pubbliche*, in Lexambiente.it- Rivista giuridica, 25.09.2012

¹³ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali" art. 34: “*Per la definizione e l’attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l’azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull’opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento*”

1.2 La *ratio* dell’art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e il suo ambito di applicazione

La normativa di riferimento per la procedura autorizzativa della localizzazione di opere pubbliche di interesse statale nasce alla fine degli anni Settanta. In quegli anni con il D.P.R. n. 8 del 15 gennaio 1972 si attua quanto disposto dall’art.117 della Costituzione, e cioè il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici d’interesse regionale. Gli atti legislativi delle regioni nel primo periodo in materia urbanistica riguardano le procedure di controllo della pianificazione ed approvazione degli strumenti urbanistici e definiscono i soggetti preposti a tali attività e la tutela e la promozione della salvaguardia dei beni storici, artistici e ambientali. In seguito alla promulgazione della legge nazionale n.335 del 1976 “Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni” (che delega il Governo ad emanare per le regioni a statuto ordinario uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per disciplinare il processo di decentramento amministrativo inerente le materie indicate nell’articolo 117 della Costituzione) e del conseguente D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977¹⁴, le regioni affrontano il tema della gestione del territorio.¹⁵

Il D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977 ribadisce la distribuzione di competenze fra Stato e Regioni in materia urbanistica, chiarendo quali siano le funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici trasferite alle Regioni nelle materie relative all’assetto ed utilizzazione del territorio di competenza.¹⁶ In particolare, specifica che le funzioni delegate in materia di urbanistica sono quelle relative alla disciplina dell’uso del territorio in tutti gli aspetti riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo e la protezione dell’ambiente.¹⁷

L’art. 81 al primo comma dichiara però che restano di competenza dello Stato le funzioni amministrative relative all’indirizzo e coordinamento delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento agli interventi di interesse statale ed alla tutela degli aspetti ambientali e di difesa del suolo.¹⁸

¹⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382

¹⁵ Si tratta di una “prima generazione” di leggi urbanistiche regionali che vengono promulgate nel decennio 1975- 1985, cui seguirà una “seconda generazione” negli anni successivi. Si legga il saggio di Carlo Alberto Barbieri “La necessità di riforma dei principi e delle regole del governo del territorio, fra nuove leggi regionali e sperimentazioni locali” in Carolina Giaimo, *Governo del territorio e innovazione del piano*, Franco Angeli, Milano 1999.

In Piemonte risalgono a quel decennio la Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 “Tutela ed uso del suolo” e la Legge regionale 14 dicembre 1998, n. 40 “Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione”.

¹⁶ Art. 80: “*Urbanistica. Le funzioni amministrative relative alla materia «urbanistica» concernono la disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente*”

¹⁷ In Piemonte per esempio in quegli anni viene emanata la legge regionale n. 56 del 1977 “Tutela ed uso del suolo”, che regola i processi di pianificazione del territorio applicando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

¹⁸ Art. 81 comma 1: “*Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:*
a) *l’identificazione, nell’esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento di cui all’art. 3 della legge n. 382 del 1975, delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale, con particolare*

Nei commi successivi vengono indicate le linee procedurali dell’iter autorizzativo delle opere pubbliche di interesse statale, per le quali l’accertamento della conformità urbanistica ed edilizia è compito dello Stato, d’intesa con la regione interessata: la localizzazione di opere puntuali o la scelta del tracciato delle infrastrutture in caso di difformità rispetto agli strumenti urbanistici è fatta dall’amministrazione statale competente d’intesa con le regioni interessate, che devono sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi.

In caso di mancato perfezionamento dell’intesa Stato-Regione nei termini di legge (novanta giorni), se il Consiglio dei Ministri interpellato su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia ritiene che si debba procedere in difformità rispetto agli strumenti urbanistici vigenti e adottati nei comuni interessati dall’intervento, la decisione viene adottata con decreto del Presidente della Repubblica. Pertanto, nel caso in cui le opere previste siano conformi alle previsioni del piano regolatore, il comune e la regione esprimono il proprio assenso mediante l’adozione e l’approvazione del piano regolatore. La procedura autorizzativa costituisce quindi l’atto attraverso il quale viene dato corso alla volontà espressa dagli enti territoriali. Se invece l’accertamento rileva la difformità dell’intervento previsto dal piano regolatore, occorre riverificare o contrastare la volontà espressa dagli organi comunali e regionale in sede di formazione del piano. In tale caso, l’approvazione definitiva della localizzazione dell’intervento ha funzione sostanziale di variante al piano stesso.

Questa legge con l’art.81, pur garantendo alle autorità regionali e comunali un’attiva partecipazione al procedimento, ha concesso una certa autonomia alla programmazione delle opere pubbliche di competenza statale rispetto alla volontà degli enti territoriali, considerando le scelte statali prioritarie rispetto a quelle degli enti locali. E’ quindi rivendicata con questa norma una gerarchia di autorità e di interessi che attribuisce maggior peso alle scelte statali, partendo dal presupposto che gli interessi al cui soddisfacimento sono preposte le autorità statali perseguono obiettivi prioritari rispetto a quelli determinati da un ambito territoriale limitato.¹⁹

La norma ha sottratto alla verifica degli aspetti urbanistici le opere destinate alla difesa militare, normate dalla legge 24 dicembre 1976 n. 898, successivamente modificata dalla legge 2 maggio 1990 n. 104 che ha istituito i Comitati paritetici misti (formati da rappresentanti dello Stato e rappresentanti dei Consigli regionali) quali organi deliberatori sui programmi relativi alle opere suddette. In caso di dissenso, il Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente della Giunta della Regione interessata, adotta la decisione definitiva.

Successivamente all’emanazione del D.P.R. 616 sono emerse incertezze circa l’ambito di applicazione di tale norma, che non sempre è risultato chiaramente determinato: spesso l’ente proponente si è trovato nella condizione di indecisione su quale fosse la procedura autorizzativa da adottare per il rilascio delle autorizzazioni urbanistiche ed edilizie per l’opera che intendeva realizzare.

Pertanto l’allora denominato Ministero dei Lavori Pubblici (attuale Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), organo deputato al controllo urbanistico-edilizio delle opere di interesse statale ai sensi dell’art. 29 della Legge Urbanistica Generale n. 1150

riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo;

b) la formazione e l’aggiornamento degli elenchi delle zone dichiarate sismiche e l’emanazione delle relative norme tecniche per le costruzioni nelle stesse.”

¹⁹ Si vedano i contenuti del parere del Consiglio di Stato in data 20.11.1991, n.177/91 riportati nelle prossime pagine

del 1942²⁰ e quindi ad esercitare le funzioni descritte nell'art.81 suddetto, è intervenuto sull'argomento con apposite note e circolari esplicative. Per esempio, su richiesta di chiarimenti circa la procedura da adottare da parte del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, ha specificato che anche le opere edilizie universitarie avrebbero dovuto essere sottoposte, prima della loro realizzazione, ad accertamento di conformità urbanistico edilizia ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. n. 616 del 1977, trattandosi di opere con finalità pubblica di interesse statale.²¹ Sempre ai fini della corretta applicazione della normativa in argomento il Ministero dei Lavori Pubblici ha reso noto, tramite apposita circolare, il contenuto di due interventi giurisprudenziali: la sentenza della Corte Costituzionale n.150 depositata il 1 aprile 1992 ed il parere del Consiglio di Stato emesso in data 20 novembre 1991, n.177/91.²² La Corte Costituzionale, con la sentenza n.150/1992, ha affrontato il problema delle opere destinate alla difesa militare, precisando i limiti entro i quali potesse ritenersi ammissibile la sottrazione delle opere relative all'Arma dei Carabinieri al controllo ex art.81.²³

Come spiegato nella circolare Ministero dei Lavori Pubblici suddetta, la sentenza, si sofferma sull'esigenza di capire quali siano le opere destinate alla difesa militare, precisando che non è sufficiente il solo profilo soggettivo, cioè la natura "militare" dell'amministrazione interessata, ma occorre far riferimento anche alle caratteristiche oggettive e alle finalità dell'opera. Pertanto, quando un'Amministrazione militare intende svolgere un'attività costruttiva, non dovrà chiedere alcun accertamento da parte di altre amministrazioni solo nel caso si tratti di sedi di servizio e relative pertinenze necessarie a soddisfare le esigenze logistico-operative dell'Arma dei Carabinieri, cioè quando si tratti di caserme operative.²⁴

²⁰ Art. 29 della legge n. 1150 del 1942 Legge Urbanistica: "Conformità delle costruzioni statali alle prescrizioni del piano regolatore comunale. Compete al Ministero dei lavori pubblici accertare che le opere da eseguirsi da Amministrazioni statali non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore e del regolamento edilizio vigenti nel territorio comunale in cui esse ricadono. A tale scopo le Amministrazioni interessate sono tenute a comunicare preventivamente i progetti al Ministero dei lavori pubblici."

²¹ Nota Ministero dei Lavori Pubblici n. 549 del 27 maggio 1989

²² Circolare Ministero dei Lavori Pubblici n. 120 del 19 ottobre 1992

²³ La Corte Costituzionale ha dichiarato legittimo l'art. 3 della Legge 6 febbraio 1985, n. 16 - Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei Carabinieri: "Ai fini dell'accertamento di conformità previsto dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, le opere di edilizia previste dalla presente legge sono equiparate alle opere destinate alla difesa militare"

²⁴ La Circolare Ministero dei Lavori Pubblici n. 120 del 19 ottobre 1992 riporta: "La sentenza, afferma l'esigenza che comunque, sia in sede legislativa che amministrativa, risultino rigorosamente precisati i criteri suscettibili di qualificare l'opera come "destinata alla difesa militare". In particolare, tali criteri non potranno fare riferimento al solo profilo soggettivo, cioè alla natura "militare" dell'amministrazione interessata, ma dovranno, in ogni caso, investire sia le caratteristiche oggettive che le finalità dell'opera. L'indicazione che scaturisce dalla sentenza della Corte è estremamente chiara e precisa il comportamento che l'Amministrazione militare deve tenere quando intenda svolgere un'attività costruttiva.

In sintesi:

a) nei casi in cui le opere abbiano le caratteristiche indicate nella sentenza della Corte Costituzionale e individuate dalla stessa legge 6 febbraio 1985, n. 16, cioè "sedi di servizio e relative pertinenze necessarie a soddisfare le esigenze logistico-operative dell'Arma dei Carabinieri" in quanto "forza permanente accasermata", l'Amministrazione militare non dovrà chiedere alcun accertamento da parte di altre amministrazioni;

La seconda questione trattata nella Circolare è relativa al quesito posto dal Ministero stesso sulla legittimità del ricorso all'art.81 in caso di opere, o di interventi su opere, ancora non entrate nel patrimonio della pubblica amministrazione, ma che questa intende acquistare o locare. Il Consiglio di Stato, con il suddetto parere n.177/91, fa presente che la norma dell'art.81 va interpretata in modo aderente alla sua *ratio*, che è quella di privilegiare la funzione svolta dall'opera nell'interesse pubblico, piuttosto che l'amministrazione come soggetto. Pertanto se l'opera è destinata a soddisfare le esigenze della amministrazione statale in modo duraturo ed esclusivo non è rilevante il fatto che l'intervento costruttivo venga eseguito su un immobile non ancora di proprietà dello Stato. Ad avviso del Consiglio di Stato "il criterio discrezionale" per decidere circa l'ammissibilità del ricorso all'art.81 è dato dal carattere permanente, o meno, della destinazione del bene all'uso dell'Amministrazione statale. Pertanto è possibile il ricorso all'art.81 per autorizzare interventi non conformi alla normativa vigente anche quando l'immobile interessato non sia di proprietà di un'amministrazione statale, purché venga utilizzato a fini pubblici e a condizione che, una volta cessato l'uso pubblico, l'amministrazione o il proprietario rendano l'edificio conforme alle previsioni della disciplina urbanistico- edilizia secondo le indicazioni comunali.

La Circolare pone infine l'accento sulla *ratio* dell'art.81 come esplicitato dal Consiglio di Stato: "Il Consiglio di Stato, nel parere n.177/91, precisa la funzione dell'art.81. La sua "*ratio*" (comune anche all'art.29 della legge urbanistica n.1150 del 1942) è quella di «svincolare (sia pure in senso solo relativo) la progettazione delle opere pubbliche di competenza statale della potestà pianificatoria dell'autorità urbanistica locale. Ciò non solo e non tanto per il rispetto di una vera o presunta gerarchia di autorità o d'interessi, quanto perché si suppone che le esigenze al cui soddisfacimento sono preposte le autorità statali non sempre e non interamente possono essere apprezzate dalle autorità locali, la cui visuale è istituzionalmente e per definizione ristretta ad un ambito territoriale limitato». Ma, tiene ad evidenziare il Consiglio di Stato, non si tratta di consentire alle autorità dell'amministrazione statale di ignorare puramente e semplicemente la pianificazione urbanistica locale o di stravolgerla. L'obiettivo di fondo dell'ordinamento amministrativo, desumibile dallo spirito dell'intera legislazione, è quello di raggiungere un temperamento armonico, razionale ed equilibrato di tutti gli interessi pubblici, nonché tra questi e quelli privati".²⁵

Il Consiglio di Stato, nell'ipotesi che l'interpretazione data alla normativa potesse offrire ambiti di applicazione più estensivi rispetto a quanto previsto dalla legge, ha precisato che «non sembra che da tale apparente estensione derivi un pregiudizio alle competenze degli enti locali, perché in ogni caso si ha la partecipazione della regione e, per quanto di ragione, del comune al procedimento. Inoltre conviene avere presente le funzioni generali di indirizzo e coordinamento in materia urbanistica proprie del Ministero dei lavori pubblici; non si può dire, dunque, che detto Ministero sia estraneo alla cura di quegli interessi di cui sono titolari primari le autorità urbanistiche regionali e comunali. Sarà cura del Ministero, comunque, esercitare le proprie attribuzioni *ex art.81* in vista

*b) quando le opere siano da considerare opere pubbliche, comunque rientranti nella sfera di competenza dell'Amministrazione militare (edifici sprovvisti però delle succitate connotazioni operative o destinati a finalità diverse), esse dovranno sottostare all'accertamento *ex art.81*;*

c) nella eventualità che l'Amministrazione militare agisca iure privatorum è tenuto a presentare al sindaco la richiesta della concessione di edificare."

²⁵ Circolare Ministero dei Lavori Pubblici n. 120 del 19 ottobre 1992

del raggiungimento di quell'equilibrato contemperamento di interessi che, come si è detto sopra, ispira la normativa esaminata».²⁶

Nel 2001 viene riformato il titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), a conclusione di un percorso verso il decentramento amministrativo e legislativo avviato con la legge 59 del 1997 (Legge Bassanini) e con il decreto legislativo n. 112 del 1998²⁷. Vengono attribuite alle regioni e agli enti locali importanti funzioni in materia di urbanistica e sviluppo del territorio, lasciando però sempre allo Stato l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio e della sua difesa, nonché l'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale²⁸ (alle regioni sono conferite tutte le altre funzioni relative alla realizzazione di opere pubbliche²⁹).

La riforma introduce inoltre, al comma 3 dell'art. 116, nuove forme di autonomia “rinforzata” in alcune materie, attribuibile con legge dello Stato e sentiti gli enti locali, alle regioni che, avendo i requisiti, ne facciano richiesta. Si tratta di un regionalismo rinforzato che consiste, quindi, nell'attribuzione, a singole regioni a statuto ordinario, di una serie di ulteriori competenze legislative ed amministrative in alcuni settori originariamente disciplinati in modo uniforme per tutte le regioni. Le attribuzioni ulteriori possono riguardare materie di competenza concorrente e tre materie di competenza esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. L'apertura verso una maggiore autonomia delle regioni accoglie, almeno in parte, le istanze provenienti da alcuni territori regionali italiani. Non si tratta però di una attribuzione incondizionata di competenze alle regioni, poiché la riforma costituzionale introduce il criterio del merito: alcune materie di interesse nazionale possono essere disciplinate dalle regioni che dimostrino, virtuosamente, di potersene occupare. Il principio del merito diventa fondante il rapporto tra le Istituzioni che compongono la Repubblica.³⁰ La riforma introduce un modello di “regionalismo differenziato” o “regionalismo asimmetrico”, in quanto alcune Regioni sarebbero dotate di poteri diversi dalle altre. L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di

²⁶ Consiglio di Stato - parere n.177/1991

²⁷ Vedi la legge 15 marzo 1997, n. 59 Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa” pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997 ed il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", corredato delle relative note” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.116 del 21-05-1998 - Suppl. Ordinario n. 96

²⁸ L'art. 52 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 112 cita infatti :“ *Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge 15marzo 1997, n. 59, hanno rilievo nazionale i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città' e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese*”

²⁹ Nel decreto si legge infatti che “*sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni amministrative non espressamente mantenute allo Stato dalle disposizioni della presente sezione*”

³⁰ Vedi Vincenzo Nastasi, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*”, 31 maggio 2018 disponibile su www.forumcostituzionale.it

intesa fra lo Stato e la Regione interessata.³¹ Il Governo centrale e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno stipulato il 28 febbraio 2018 accordi preliminari a conclusione della prima fase di trattative per l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che costituiranno la base per la conclusione delle future intese per l’attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione.³²

Il recente Governo Renzi ha tentato di promuovere una politica che ridesse allo Stato una posizione decisionale centrale e prioritaria rispetto agli enti locali in alcuni ambiti specifici, tra cui il governo del territorio. Il Disegno di Legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Renzi e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, nota come riforma Boschi, (“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”) in linea con la su-esposta inversione di tendenza, avrebbe voluto riattribuire alla competenza esclusiva dello Stato una serie di materie tra cui appunto il governo del territorio, l’ambiente, la gestione di porti e aeroporti, trasporti e navigazione, produzione e distribuzione dell’energia, politiche per l’occupazione, sicurezza sul lavoro, ordinamento delle professioni. Data l’eliminazione delle materie concorrenti nel disegno di legge, era chiara la volontà della riforma di rafforzare poteri e funzioni dello Stato.³³ In controtendenza con i contenuti della norma che avrebbero portato al ritorno di un centralismo dello Stato, non viene però prevista una modifica del comma 3 dell’art. 116, così come definito dalla riforma costituzionale del 2001, che, come esaminato in precedenza, prevede nuove forme di autonomia “rinforzata” in alcune materie per le Regioni interessate. Tuttavia, come previsto dall’articolo 138 della Costituzione, la riforma, essendo stata approvata da meno dei due terzi dei membri di ciascuna camera, non è stata direttamente promulgata, ma pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016 per dare la facoltà di richiedere un referendum confermativo. La riforma è stata bocciata dal voto nel referendum che si è tenuto il 4 dicembre 2016.

³¹ Art. 116 della Costituzione: “*Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d’Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.*

La Regione Trentino-Alto Adige è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”

³² Vincenzo Nastasi, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione*, 31 maggio 2018 disponibile su www.forumcostituzionale.it. Vedi anche *Riforma del titolo V* su www.tecnostuttura.it Associazione "Tecnostuttura delle Regioni per il Fondo Sociale Europeo" costituita tra le Regioni e le Province Autonome italiane Roma

www.tecnostuttura.it/cms/file/DOCUMENTI/1914/Legge-18_10_01-n-3.pdf

³³ Vedi Carlo Alberto Barbieri, *La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e innovazione disciplinare*, in AA.VV. RAPPORTO dal TERRITORIO 2016, INU Edizioni 2017 Roma : «Il principio di sussidiarietà fra le Istituzioni del governo del territorio, che da oltre un quindicennio sembrava in buona parte essere ormai condiviso ed in via di qualche incoraggiante attuazione, ha presentato, con una forte accelerazione soprattutto nel biennio 2014-15, una brusca frenata e forse una vera e propria inversione di tendenza nell’azione di governo e di legislazione nazionale»

L’attuazione del processo di decentramento dal 2001 ad oggi ha avuto notevoli ricadute sui procedimenti decisionali relativi alla localizzazione di opere pubbliche, per cui occorre rilevare quanto segue: «Tra le materie soggette a legislazione concorrente, vi è quella del “governo del territorio”. La potestà legislativa e regolamentare concernente l’uso dell’intero territorio e degli aggregati urbani ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative strutture viene affidata alle Regioni, salvo la determinazione dei principi fondamentali, viceversa riservata alla legislazione statale. Nel corso del 2001, i provvedimenti di attuazione del D.Lgs 112³⁴ hanno disposto un considerevole trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali di personale, risorse e competenze in materia di opere pubbliche già qualificate “di interesse statale”. Sotto questo punto di vista, il dato più significativo è, senza dubbio, quello dell’ANAS, il quale appunto con l’avvio della riforma in questione, ha trasferito alle Province circa 25.000 km di strade statali». ³⁵ Ciò significa che l’autorizzazione degli interventi realizzativi di nuove infrastrutture viarie divenute per esempio di competenza della Provincia, con i relativi procedimenti di localizzazione, sono ora assoggettati ai normali controlli di carattere urbanistico-edilizio da parte delle autorità locali e non più ai controlli dell’autorità statale.

³⁴ Decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", corredato delle relative note” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.116 del 21-05-1998 - Suppl. Ordinario n. 96

³⁵ Massimo Fragolino, *La localizzazione delle opere di interesse statale*, in *Altalex – Quotidiano di informazione giuridica* n. 1214/2005

2. Le fasi del processo decisionale e approvativo di un’opera pubblica

2.1 Le fasi iniziali: dalla programmazione alla progettazione

Come stabilito dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228³⁶ in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche, per migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare la ripartizione delle risorse economiche, ogni Ministero predispone un Documento pluriennale di pianificazione che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza, compreso il Programma triennale dei lavori di cui si tratterà in seguito. I Ministeri, dopo aver effettuato una valutazione *ex ante* dei fabbisogni e delle esigenze infrastrutturali attraverso studi di fattibilità³⁷ finalizzati all’adozione delle soluzioni progettuali ottimali (obbligatorie nel caso in cui l’importo dell’intero lavoro sia pari o superiore a un milione di euro), individuano gli interventi necessari al soddisfacimento dei suddetti fabbisogni e li inseriscono nel Documento pluriennale di pianificazione. Tale documento, redatto con cadenza triennale, è suddiviso in tre parti: la prima sezione contiene l'analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali, la seconda sezione illustra metodi e risultati della procedura di selezione delle opere da realizzare e individua le priorità di intervento, la terza sezione definisce i criteri per le valutazioni *ex post* degli interventi individuati.³⁸

³⁶ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 “Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche.” pubblicato sulla Gazzetta ufficiale Serie Generale n.30 del 6 febbraio 2012

³⁷ Gli studi di fattibilità di un progetto consistono nell'analisi e nella valutazione delle caratteristiche e della fattibilità economica di un progetto sulla base di una idea di massima. Come indicato nel decreto attuativo del vecchio Codice dei contratti, D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 “Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010, lo studio di fattibilità si compone di una relazione illustrativa contenente:

- a) le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie dei lavori da realizzare;
- b) l’analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata;
- c) la verifica della possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico privato;
- d) l’analisi dello stato di fatto, nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative;
- e) la descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell’intervento, dei requisiti dell’opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l’intervento si inserisce, con particolare riferimento alla verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall’intervento, nonché l’individuazione delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale e i valori culturali e paesaggistici.

³⁸ Nel decreto 29 dicembre 2011, n. 228 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 30 del 6 febbraio 2012 “Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche” si legge infatti che “*I Ministeri sono tenuti a svolgere le attività di valutazione ex ante ed ex post ...al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità*”, e che “*le predette attività di valutazione sono obbligatorie per le opere finanziate a valere sulle risorse iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri ovvero oggetto di trasferimento da parte degli stessi a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, in forza di specifica delega*” e che “*Al fine di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio, ogni Ministero, nel rispetto delle procedure di valutazione d'impatto ambientale previste dalla normativa comunitaria, predispone un Documento pluriennale di pianificazione...che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza, ivi compreso il Programma triennale dei lavori di cui all'articolo 128*

Il Documento pluriennale di pianificazione è approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Il Governo, con la Legge 28 gennaio 2016 n.11, ha avuto la delega per l’attuazione delle direttive dell’Unione Europea del 2014 (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) in materia di appalti pubblici e concessioni e ha prodotto un unico decreto legislativo sia per il corretto recepimento delle norme europee sia per il riordino complessivo della normativa di settore, il Decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 «Codice degli appalti pubblici».³⁹

Il Titolo III del Codice – Pianificazione programmazione e progettazione – e il relativo decreto attuativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 16 gennaio 2018 n. 14, hanno stabilito che le amministrazioni debbano adottare il Programma triennale dei lavori pubblici inserendo in tale programma i lavori di valore stimato pari o superiore a 100.000 euro; tale programma deve essere coerente con i Documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione di cui al citato decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228.⁴⁰ Inoltre le amministrazioni debbono adottare un programma biennale degli acquisti di forniture e servizi.⁴¹

Tutte le amministrazioni devono quindi elaborare uno studio per individuare il quadro esigenziale, finalizzato ad identificare gli interventi necessari al soddisfacimento dei propri bisogni. Successivamente a tale analisi verranno redatti gli studi di fattibilità necessari per l’elaborazione del programma e si procederà alla redazione del Programma triennale inserendo le opere i cui studi di fattibilità hanno dato esito positivo. Il Programma dei lavori pubblici, redatto annualmente con l’aggiornamento di quello precedentemente approvato, contiene l’elenco delle opere da eseguire nel successivo triennio. Come già stabilito dal D.P.R. n. 554 del 21 dicembre 1999 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 –

del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni” Il Documento pluriennale di pianificazione, “redatto con cadenza triennale secondo lo schema-tipo e in conformita' alle linee guida di cui al successivo articolo 8, si compone di tre sezioni: la Prima Sezione contiene l'analisi ex ante dei fabbisogni infrastrutturali; la Seconda Sezione illustra la metodologia e le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e individua le prioritari di intervento; la Terza Sezione definisce i criteri per le valutazioni ex post degli interventi individuati e sintetizza gli esiti delle valutazioni ex post già effettuate.”

³⁹ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.91 del 19 aprile 2016 - Suppl. Ordinario n. 10

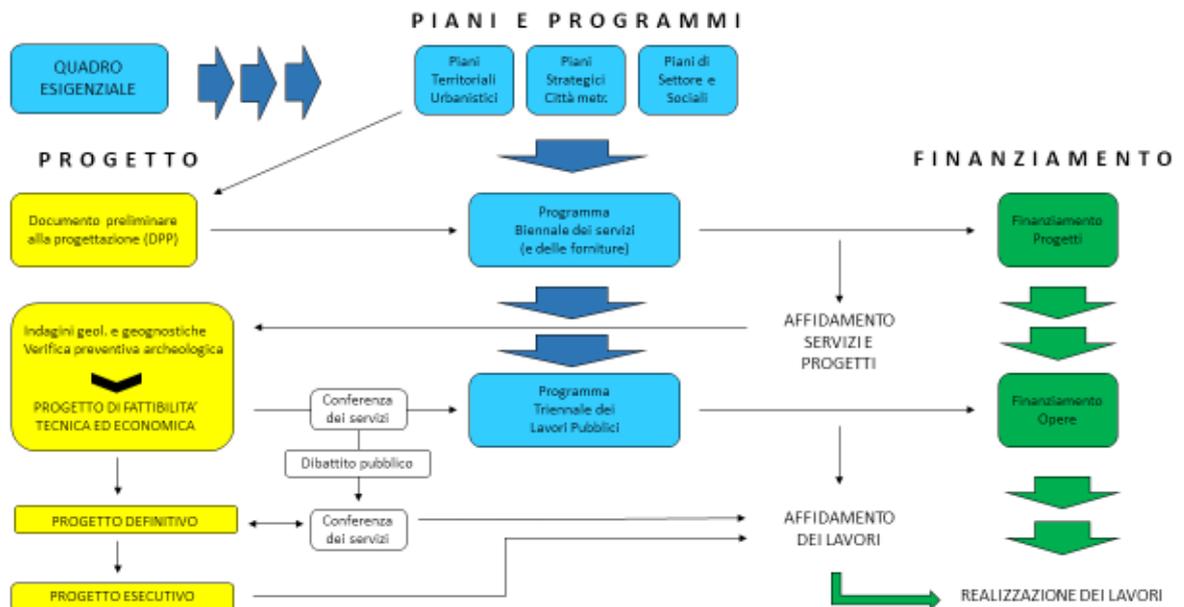
⁴⁰ Il decreto attuativo del Codice degli appalti pubblici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 16 gennaio 2018, n. 14 cita: “Le amministrazioni, secondo i propri ordinamenti e fatte salve le competenze legislative e regolamentari delle regioni e delle province autonome in materia, adottano il programma triennale dei lavori pubblici, anche consistenti in lotti funzionali di un lavoro, nonché i relativi elenchi annuali sulla base degli schemi-tipo allegati al presente decreto e parte integrante dello stesso, nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 21, comma 1, secondo periodo, del codice, e in coerenza con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 e al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. A tal fine le amministrazioni, consultano altresì, ove disponibili, le pianificazioni delle attività delle centrali di committenza.”

⁴¹ «Come noto con il nuovo Codice il legislatore ha puntato alla netta separazione tra progettazione ed esecuzione dei lavori, con sensibili impatti nel corso di tutto il processo che porterà alla realizzazione dell’opera, dalla programmazione alla procedura d’appalto alla procedura di collaudazione. Per gli appalti sopra la soglia di un milione di euro, come noto, si prevede l’obbligo dell’affidamento dei lavori sulla base del progetto esecutivo e per l’aggiudicazione l’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.» Francesco Karrer e Sergio Pasanisi, *Il ciclo della programmazione e del progetto nel nuovo codice degli appalti e delle concessioni*, 2 agosto 2016 disponibile su www.apertacontrada.it

legge Merloni) il programma indica, per tipologia e in relazione alle specifiche categorie degli interventi, le loro finalità, i risultati attesi, le priorità, le localizzazioni, le problematiche di ordine ambientale, paesistico ed urbanistico-territoriale, le relazioni con piani di assetto territoriale o di settore, il grado di soddisfacimento della domanda, le risorse disponibili, la stima dei costi e dei tempi di attuazione.

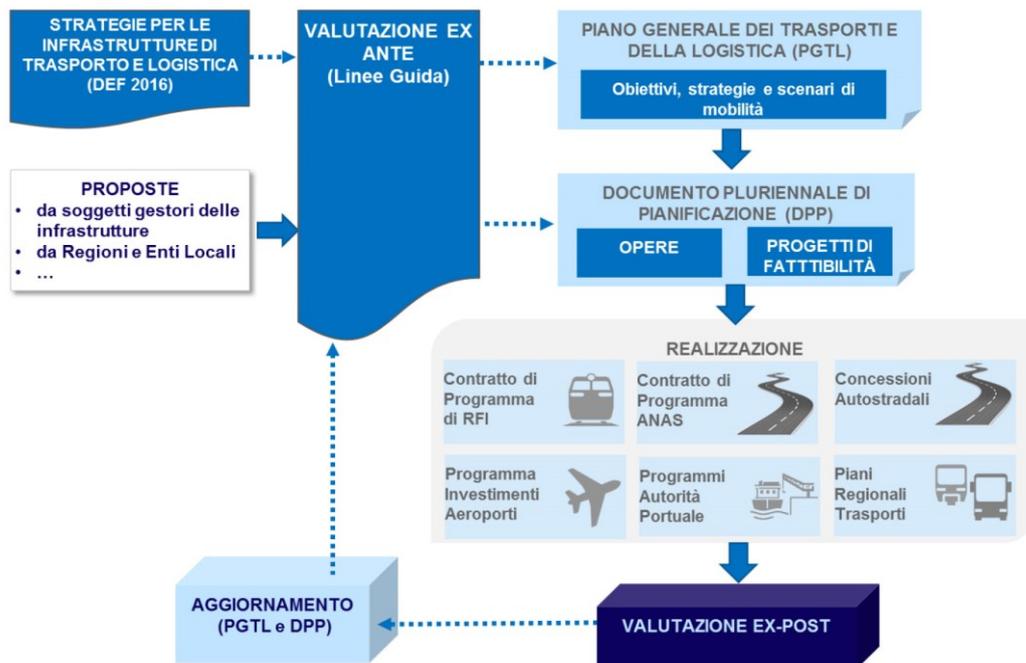
Sempre con il decreto attuativo del 16 gennaio 2018, n. 14, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, previo parere del CIPE e d’intesa con la Conferenza Unificata, ha stabilito le modalità di aggiornamento dei programmi e dei relativi elenchi annuali, i criteri per la definizione degli ordini di priorità e i criteri e le modalità per favorire il completamento delle opere incompiute.

Come indicato all’art. 3 comma 11 di tale decreto attuativo, il Programma triennale dei lavori pubblici deve riportare la priorità dei lavori valutata su tre livelli (massima, media e minima). Nell’ambito della definizione degli ordini di priorità le amministrazioni devono individuare come prioritari i lavori di ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali, di completamento delle opere incompiute, di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, i progetti definitivi o esecutivi già approvati, i lavori cofinanziati con fondi europei, nonché i lavori per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.⁴²



⁴² Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 14 del 16 gennaio 2018 ” Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.57 del 9 marzo 2018

Per quando riguarda la pianificazione delle infrastrutture strategiche, come si vedrà in seguito, il Codice degli Appalti ha superato la Legge Obiettivo e stabilito l’utilizzo dei seguenti strumenti di pianificazione e programmazione ordinaria per il riavvio di un nuovo processo di pianificazione: il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e il Documento Pluriennale di Pianificazione.⁴³



⁴³Come si legge sulle Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti redatto dal Ministero stesso in data 1 giugno 2017, da cui è estrapolata la rappresentazione schematica del nuovo processo di pianificazione e programmazione delle infrastrutture sotto riportata, “l’ultima edizione del PGTL del 2001 definiva gli obiettivi strategici del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti e stabiliva un grado di priorità tra alcune grandi infrastrutture nazionali. Tale schema è stato largamente disatteso a causa di un diverso approccio alla selezione delle infrastrutture, introdotto dalla legge 443/2001, comunemente nota come “Legge Obiettivo”. Quest’ultima, concepita per semplificare e velocizzare le procedure relative ad alcuni progetti infrastrutturali strategici per il paese (i valichi transfrontalieri, i corridoi ferroviari e stradali europei, ...) in modo da accelerarne l’iter decisionale, ha di fatto favorito lo sviluppo di un’ormai lunghissima lista di infrastrutture “strategiche”, solo formalmente coerenti con il PGTL. Il nuovo Codice degli Appalti, nel disciplinare il superamento della Legge Obiettivo, pone le premesse per il riavvio di una fase di pianificazione in Italia, attraverso l’aggiornamento del PGTL. Il governo ha avviato tale processo con gli Allegati Infrastrutture ai DEF 2016 e 2017 (“Connettere l’Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture”), anticipando gli indirizzi strategici della politica nazionale dei trasporti che di fatto costituiscono il primo passo verso il nuovo PGTL, e che sono propedeutici alle prossime scelte di programmazione.”

2.2 Il dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale previsto dal nuovo Codice degli appalti pubblici

Il Codice degli appalti pubblici ha previsto il ricorso obbligatorio alla procedura di dibattito pubblico per alcune opere avviate successivamente al 24 agosto 2018, data di entrata in vigore del decreto promulgato dal Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018, attuativo appunto dell'articolo 22, comma 2, del nuovo Codice degli appalti pubblici, che disciplina le modalità di svolgimento, le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito. Si tratta quindi di una procedura di recentissima introduzione nel nostro ordinamento che riguarderà grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio.

Il dibattito pubblico non è uno strumento decisionale, ma uno strumento di trasparenza e di partecipazione. La decisione finale spetta all'amministrazione proponente che, in coerenza con i piani e programmi redatti a partire dall'analisi dei fabbisogni, sceglierà di sottoporre alle successive procedure approvative l'alternativa più sostenibile e conveniente sotto i profili tecnico-economico, ambientale, politico ed amministrativo. L'allegato 1 del predetto decreto elenca quali opere debbano essere sottoposte a dibattito pubblico classificandole appunto per tipologia e per soglie, espresse sia in termini dimensionali (ad esempio per strade e ferrovie si fa riferimento a opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 15 km o a 30 km) sia in termini finanziari (per esempio il limite oltre il quale il dibattito pubblico sarà obbligatorio è di 500 milioni di euro per autostrade, strade e ferrovie, di 300 milioni di euro per infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico, di 200 milioni di euro per gli aeroporti e i porti).⁴⁴

⁴⁴Allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018: TIPOLOGIE DI OPERE - SOGLIE DIMENSIONALI Autostrade e strade extraurbane principali. Strade extraurbane a quattro o più corsie o adeguamento di strade extraurbane esistenti a due corsie per renderle a quattro o più corsie: opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 15 km e comunque con un valore di investimento pari o superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti. Tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza: opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 30 km e comunque con un valore di investimento superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti. Aeroporti: opere che riguardano nuovi terminali passeggeri o merci, o nuove piste di atterraggio e decollo superiori ai 1.500 metri di lunghezza e comunque con un valore di investimento complessivo superiore a 200 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti. Porti marittimi commerciali, nonché vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate, terminali marittimi, da intendersi quali moli, pontili, boe galleggianti, isole a mare per il carico e lo scarico dei prodotti collegati con la terraferma e l'esterno dei porti, che possono accogliere navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate, comprese le attrezzature e le opere funzionalmente connesse: opere che comportano una superficie interessata dall'intervento superiore a 150 ha e comunque con un valore di investimento complessivo superiore a 200 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti. Interventi per la difesa del mare e delle coste: opere che comportano un valore di investimento complessivo superiore ai 50 milioni di euro del complesso dei contratti previsti. Piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi: opere off-shore che comportano un valore di investimento complessivo superiore ai 150 milioni di euro del complesso dei contratti previsti. Interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità di cui alla legge 4 agosto 1990, n. 240 e successive modifiche, comunque comprendenti uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione: opere che comportano costi degli stabilimenti e delle infrastrutture superiori ai 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti. Elettrodotti aerei, linee elettriche aeree di tensione pari o superiore a 380 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 40 km. Impianti

Il decreto esclude da dibattito pubblico:

- a) le opere per la difesa e la sicurezza dello Stato, gli interventi di somma urgenza e di protezione civile;
- b) gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, i restauri, gli adeguamenti tecnologici e i completamenti di opere precedentemente avviate;
- c) le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base delle norme europee.

Per l'espletamento delle procedure di dibattito pubblico, il progetto di fattibilità delle opere previsto dal Codice degli appalti potrà essere articolato in due fasi. Nella prima fase si individuano ed analizzano le possibili soluzioni progettuali alternative e viene redatto il documento di fattibilità delle alternative progettuali secondo le modalità indicate da apposito decreto ministeriale, tuttora non ancora emanato, che dovrà definire i contenuti dei vari livelli di progettazione previsti dal Codice (fino all'emanazione del nuovo regolamento a riguardo, ci si attiene al quanto contenuto nel D.P.R. 207 del 2010, regolamento attuativo del “vecchio” codice, il D.P.R. n. 163 del 2006). Nella seconda fase di elaborazione, oppure nell'unica fase qualora non sia redatto in due fasi, devono essere sviluppate, secondo le modalità indicate dal previsto decreto ministeriale, tutte le indagini e gli studi necessari e gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali.⁴⁵ Tale documentazione costituirà il *dossier* di progetto dell'opera da sottoporre a dibattito pubblico che l'ente proponente dovrà predisporre. Tutti i costi relativi allo svolgimento del dibattito pubblico saranno a carico dell'ente proponente.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018 ha stabilito anche come sarà effettuato il monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico: il compito di monitorare viene affidato ad un'apposita Commissione istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che deve raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e proporre raccomandazioni per il loro svolgimento sulla base dell'esperienza maturata.

La Commissione dovrà essere così composta:

- a) due rappresentanti, di cui uno con funzioni di Presidente, designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- b) tre rappresentanti designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri;
- c) cinque rappresentanti ciascuno designato, rispettivamente, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dal Ministro della giustizia e dal Ministro della salute;

destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole; impianti con altezza superiore a 30 metri o che determinano un volume di invaso superiore a 40 milioni di metri cubi; opere che prevedano o possano prevedere trasferimento d'acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici istituiti a norma della legge 18 maggio 1989, n. 183; opere che prevedono trasferimenti di portata uguale o superiore a 4 m³/s. Infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico: opere e infrastrutture che comportano investimenti complessivi superiori a 300 milioni di euro al netto di IVA, del complesso dei contratti previsti. Impianti insediamenti industriali e infrastrutture energetiche: opere che comportano investimenti complessivi superiori ai 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti.

⁴⁵ Vedi Servizio Studi della Camera dei deputati documentazione parlamentare, *Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico - Atto del Governo 494/ 2018*

d) cinque rappresentanti nominati dalla Conferenza Unificata, di cui due in rappresentanza delle Regioni, uno dall'Unione delle Province d'Italia e due dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

E' facoltà del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nominare, su proposta della Commissione, sino a tre esperti competenti in materia di mediazione dei conflitti, progettazione partecipata e dibattito pubblico. La Commissione può inoltre avvalersi del supporto dei Dipartimenti e della Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'incarico dei componenti della Commissione ha durata quinquennale, rinnovabile una sola volta.

La Commissione deve svolgere i seguenti compiti:

a) monitora il corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico, il rispetto della partecipazione del pubblico e la necessaria informazione durante la procedura;

b) propone raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del dibattito pubblico;

c) garantisce che sia data adeguata e tempestiva pubblicità ed informazione, anche attraverso la pubblicazione su apposita sezione del sito internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in merito alle modalità della procedura del dibattito pubblico, ai pareri resi, alla documentazione tecnica riguardante l'intervento oggetto del dibattito pubblico ed ai risultati delle consultazioni in corso o concluse;

d) organizza le suddette attività a livello territoriale, con il coinvolgimento attivo degli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera che segnalano alla Commissione eventuali criticità relative alle modalità operative e alle tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e collaborano al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali;

e) presenta al Governo e alle Camere, entro il 30 giugno con cadenza biennale, una relazione sulle risultanze delle attività di monitoraggio svolte nel biennio precedente, evidenziando le criticità emerse nel corso delle procedure di dibattito svolte e suggerendo soluzioni finalizzate ad eliminare eventuali squilibri nella partecipazione e a promuovere forme di contraddittorio quali momenti di interazione costruttiva.

Spetta all'ente proponente l'opera, indicato nel decreto come amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, decidere di indire il dibattito pubblico, che come detto dovrà svolgersi nelle fasi iniziali di elaborazione del progetto di un'opera o di un intervento, prima dell'avvio della progettazione definitiva. L'ente proponente dovrà individuare il soggetto titolare del potere di indire il dibattito pubblico e fornire tutte le informazioni sull'intervento ed eventualmente sulle alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità. L'ente proponente dovrà avvalersi della collaborazione del coordinatore del dibattito pubblico per l'organizzazione e la gestione del dibattito pubblico. Il coordinatore del dibattito pubblico è un soggetto di comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, oppure nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio-economica, individuato tra i dirigenti del Ministero competente per materia, su richiesta dell'ente proponente; qualora l'ente proponente l'intervento fosse un Ministero, il coordinatore deve essere designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri tra i dirigenti delle pubbliche amministrazioni estranei al Ministero interessato.⁴⁶

⁴⁶ Vedi i contenuti del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018 “Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.145 del 25 giugno 2018

Il dibattito pubblico consiste in incontri di informazione, discussione e gestione dei conflitti nei territori direttamente interessati dalle opere e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni. E' compito del coordinatore stabilire le modalità di svolgimento del dibattito pubblico, indicando i temi di discussione, il calendario degli incontri, le modalità di partecipazione, le eventuali integrazioni e modifiche al *dossier* di progetto presentato dall'ente proponente. Il coordinatore deve favorire il confronto tra tutti i partecipanti al dibattito e far emergere tutte le posizioni in campo, anche attraverso il contributo di esperti, evitando che ci siano posizioni non rappresentate. Deve inoltre curare tutti gli aspetti relativi alla comunicazione e informazione al pubblico (dovrà essere realizzato un apposito sito internet relativo alla procedura in corso). E' suo compito segnalare alla Commissione eventuali anomalie nello svolgimento del dibattito pubblico e sensibilizzare l'ente proponente al rispetto dei tempi di svolgimento della procedura, nonché redigere la relazione conclusiva del dibattito.

Il dibattito pubblico si avvia con la trasmissione alla Commissione del *dossier* di progetto dell'opera e la contestuale pubblicazione sul sito dell'ente proponente. Da tale momento decorrono i termini previsti per la conclusione del dibattito, il cui avvio deve essere pubblicato contestualmente sul sito internet della Commissione, sul sito del dibattito pubblico e sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento.

Il decreto prevede una durata massima del dibattito pubblico di quattro mesi a decorrere dalla pubblicazione del *dossier* di progetto, prorogabile dal soggetto titolare del potere di indire il dibattito pubblico di altri due mesi per motivi di comprovata necessità su proposta del coordinatore del dibattito pubblico.

Nei trenta giorni successivi alla conclusione del dibattito pubblico, il coordinatore deve presentare all'ente proponente e alla Commissione una relazione conclusiva in cui si riportino le attività svolte e le posizioni e le proposte emerse nel corso del dibattito in modo imparziale, trasparente e oggettivo, evidenziando le questioni irrisolte e maggiormente problematiche rispetto alle quali l'ente proponente dovrà prendere posizione.

Spetta invece al soggetto proponente l'opera valutare i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico e redigere un *dossier* conclusivo entro due mesi dalla ricezione della relazione del coordinatore. Tale *dossier* dovrà evidenziare la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e, nel caso, le motivazioni che hanno portato a non accogliere alcune proposte. Il dibattito pubblico termina quindi con la presentazione del suddetto *dossier* conclusivo, che contiene anche la relazione finale redatta dal coordinatore del dibattito pubblico, che ne costituisce parte integrante.

Le risultanze del dibattito pubblico sono pubblicate sul sito dell'ente proponente, sul sito della Commissione e sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento e devono essere trasmesse all'autorità competente in sede di presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale.⁴⁷

⁴⁷ Son stati fin qui esposti i contenuti del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018 “Regolamento recante modalita' di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.145 del 25 giugno 2018



Come detto, il dibattito pubblico è un modello di democrazia partecipativa destinato agli interventi particolarmente rilevanti; l’obiettivo dell’introduzione di questo istituto, secondo il legislatore, è rendere trasparente il confronto con i territori sulle opere pubbliche e di interesse pubblico, attraverso una procedura che consenta di informare e far partecipare le comunità interessate, con garanzie sul coinvolgimento, risposte adeguate e tempi chiari.⁴⁸

Il Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali nominato dal Presidente Napolitano nel 2015 ha presentato il disegno di legge (n. 1845) avente ad oggetto “norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche”, che ha promosso l’introduzione del dibattito pubblico su modello francese esprimendo su tale istituto un giudizio assolutamente positivo. Nella relazione è scritto che “la buona prova di sé che il *débat public* ha dato nell’esperienza francese, da individuare nella sua capacità di superare momenti di conflitto, talora strumentale, tra le parti, conducendo ad esiti il più possibile costruttivi, lo rende, conclusivamente, un dispositivo partecipativo solido, facendone il luogo istituzionale ideale nel quale i soggetti in qualche modo coinvolti nella decisione finale si confrontano per selezionare le opzioni che meglio soddisfano le finalità pubbliche nel senso più alto, e allo stesso tempo più ampio, dell’espressione”.⁴⁹ Dalla relazione emerge la convinzione che il dibattito pubblico favorisca il superamento della conflittualità e la riduzione dei tempi nella realizzazione delle grandi opere

⁴⁸ Vedi Camera dei deputati documentazione parlamentare, *Il regolamento sulle opere sottoposte a dibattito pubblico*, 26 giugno 2018 su www.camera.it

⁴⁹ Senato della Repubblica XVII Legislatura Fascicolo Iter DDL S. 1845 su www.senato.it

infrastrutturali e pertanto se ne auspica l'introduzione nel nostro ordinamento. Si imputa la mancata realizzazione dei progetti regolarmente approvati dalle istituzioni competenti all'opposizione da parte dei cittadini, che non li accettano in quanto percepiti come frutto di decisioni non concordate nonostante siano state assunte da rappresentanze democraticamente elette.⁵⁰ Il dibattito pubblico dovrebbe favorire un nuovo clima di fiducia fra cittadini e amministratori, considerato che il modello delle procedure autorizzative previste dalla normativa vigente (conferenza dei servizi, valutazione di impatto ambientale, *etc.*) non è stato sufficiente a garantire la fattibilità concreta di un progetto. Infatti grazie al dibattito pubblico si amplia il coinvolgimento al processo di trasformazione estendendolo anche a coloro che sono colpiti dagli effetti indotti dal processo stesso. Infatti normalmente si tende ad individuare come obiettivo prevalente la fattibilità del progetto e a concentrare gli sforzi di negoziazione sugli aspetti tecnico-procedurali ed economico-finanziari, trascurando altri aspetti come ad esempio quelli sociali. Con questa logica, dominata dalla fattibilità tecnica ed economica del progetto, gli attori ammessi al tavolo delle trattative tendono a ridursi ai soli addetti ai lavori: i proprietari delle aree, i finanziatori, i progettisti, i costruttori, gli enti preposti alle autorizzazioni. L'esclusione dalla trattativa di coloro che sono colpiti dagli effetti negativi del processo di trasformazione comporta l'insorgere di conflitti, talvolta anche violenti, ad esempio con le associazioni ambientaliste o con gli abitanti delle aree interessate dai progetti di trasformazione, spesso riuniti in comitati di protesta.⁵¹

Si tratta del fenomeno conosciuto come *Sindrome Nimby (Not In My Back Yard)* con cui si intende l'opposizione di gruppi di residenti contro l'ipotesi di realizzazione di opere, di cui si riconosce l'utilità pubblica, ma che non si vogliono realizzate “nel giardino di casa propria”. Si pensi all'opposizione generata dalla realizzazione di infrastrutture inquinanti quali inceneritori e discariche, di infrastrutture di grande comunicazione oppure di centri di accoglienza per gli extracomunitari. La funzione principale del dibattito pubblico sarebbe quindi quella di evitare la *Sindrome Nimby*, mitigando le resistenze delle popolazioni locali che non riescono a percepire la necessità di un'opera se risultano essere in qualche modo penalizzate dalla sua realizzazione. Tali opposizioni infatti hanno causato in alcuni casi rilevanti ritardi soprattutto nella fase di esecuzione dei lavori, tanto da comportare effetti negativi sull'ambiente e sul territorio. Con il dibattito pubblico si vorrebbe prevenire la conflittualità sociale ed evitare di dover affrontare le problematiche quando il dialogo fra le parti è ormai impossibile.⁵²

Tuttavia pare che in Francia, dove il *débat public* è stato introdotto nel 1995 (legge Barnier) proprio in seguito alla situazione di forte conflittualità per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità TGV Lione - Marsiglia, siano recentemente emerse posizioni critiche nei confronti della capacità di tale istituto di superare il dissenso alla realizzazione delle opere di rilevante impatto ambientale e sociale ritenute fondamentali dal governo, come è accaduto per la costruzione del nuovo aeroporto a Nantes in località Notre Dame des Landes e la costruzione della diga di Sivens. Queste opere sono

⁵⁰ Il comportamento cosiddetto DAD – Decide, Announce, Defend – con cui l'Amministrazione prende la decisione al chiuso e difende la propria scelta senza migliorarla né metterla in discussione, non è ben tollerato e rischia di portare allo stallo e al muro contro muro tra amministrazioni e popolazione. Si veda sul tema Luigi Bobbio, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2003

⁵¹ Vedi Paolo Fusero, *Il rapporto pubblico-privato nel PRG pratiche contesti e nuovi orizzonti*, Palombi Editori, Roma 2004 pag. 32

⁵² Vedi gli articoli di Daniela Anselmi, *Il Dibattito Pubblico: profili giuridici*, ASTRID Rassegna n. 21/2016, Roma e di Vanessa Manzetti, *Il “dibattito pubblico” nel nuovo codice dei contratti*, pubblicato su Federalismi.it – rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo

fortemente contrastate dalle popolazioni locali e pertanto non si è ancora riusciti a realizzarle, nonostante il processo per il rilascio delle autorizzazioni sia ultimato. In questi casi il *débat public* non ha risolto i contrasti con i rappresentanti del territorio, che hanno occupato i siti e addirittura richiesto un referendum sulle opere, come nel caso dell'aeroporto. In tali situazioni, si ha la percezione che in qualche modo questo strumento abbia solo ridotto sensibilmente l'autorevolezza della pubblica amministrazione e la sua capacità di far prevalere il pubblico interesse.⁵³

Le situazioni ostative che impediscono la realizzazione dei progetti, come nel caso dell'aeroporto di Notre Dame des Landes, hanno fatto percepire il *débat public* come un appesantimento procedurale che non riesce a favorire l'acquisizione del consenso e l'accelerazione della realizzazione delle grandi opere. Pertanto il legislatore francese pare orientato ad anticipare l'applicazione del dibattito pubblico al momento della formazione delle politiche pubbliche, applicandolo al «piano» nel quale è prevista una determinata opera (si tratterebbe quindi di una anticipazione del dibattito pubblico dall'opera singola al piano).⁵⁴

Solo in futuro si potrà giudicare l'efficacia in Italia di questo strumento e la sua capacità di porre rimedio all'attuale accentuazione del fenomeno oppositivo, considerato una delle cause principali del nostro ritardo infrastrutturale. Alcune regioni hanno già promulgato negli anni passati leggi per l'adozione del dibattito pubblico, precedentemente all'introduzione di questo istituto attraverso una legge dello Stato. La Regione Toscana è stata la prima in Italia a normare il dibattito pubblico: con la legge regionale n. 69 del 2007 ha introdotto una sorta di sperimentazione del dibattito pubblico della durata di 5 anni, poi confermato con l'adozione della legge regionale n. 46 del 2013 (“Dibattito Pubblico e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”).

Alcuni progetti di particolare rilevanza sono già stati negli scorsi anni sottoposti a dibattito pubblico, come il progetto del nuovo tratto autostradale che permette di raddoppiare l'attuale autostrada costiera A10 nel tratto di attraversamento del Comune di Genova (dalla Val Polcevera fino all'abitato di Vesima) e che fa parte del più ampio progetto di potenziamento del Nodo Stradale e Autostradale della città, noto come Gronda di Ponente, e il progetto di sviluppo e riqualificazione del Porto di Livorno. Per quanto riguarda il progetto della Gronda di Ponente, primo caso in Italia di progetto di una grande opera infrastrutturale sottoposto a *débat public* alla francese, il dibattito pubblico si è svolto nel 2009, dal 1° febbraio al 30 aprile, e sono state valutate cinque diverse ipotesi di tracciato. In esito al dibattito pubblico, la Società concessionaria Autostrade per l'Italia, una volta verificata la sussistenza delle necessarie condizioni di garanzia in termini di performance trasportistiche, ha scelto tra le soluzioni ipotizzate quella rivelatasi e percepita come meno impattante sui sistemi insediativi della Val Polcevera. Come si legge nel testo della relazione conclusiva redatta dalla Commissione all'uopo istituita, formata – su iniziativa del Comune d'intesa con il soggetto proponente – anche da quattro esperti esterni al mondo genovese, la scelta di effettuare un dibattito pubblico sull'opera è stata compiuta dal Comune in accordo con il soggetto proponente.

La Commissione esprime un giudizio assolutamente positivo sul procedimento: “Nel caso della Gronda di Genova questo modello si è rivelato come uno strumento di grande efficacia. È riuscito a diffondere conoscenze puntuali come di rado succede per una

⁵³ Vedi Francesco Karrer - Andreina Scognamiglio, *Débat public all'italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*, disponibile su www.ApertaContrada.it, 7 aprile 2016

⁵⁴ *idem*

grande opera pubblica, ad attivare la partecipazione, a stimolare le capacità critiche e progettuali tra i cittadini ed ha indotto il soggetto proponente (Autostrade per l’Italia) ad accettare il confronto svolgendo un ruolo inconsueto per una grande società privata. Il dibattito è stato anche particolarmente difficile e tormentato. Ha incontrato una veemente opposizione sul territorio. Ha rischiato più volte di rinchiudersi in una situazione di muro contro muro. Ma ha anche consentito di ascoltare tutte le voci, di scoprire l’esistenza di nuovi problemi e di sollecitare proposte alternative”. Sempre nella relazione finale si sottolinea che la partecipazione dei cittadini è stata intensa e appassionata, ma anche unilaterale poiché negli incontri pubblici le posizioni contrarie alla Gronda sono state assolutamente dominanti. Infatti si legge sulla relazione quanto scritto sul Quaderno degli attori proposto dal Dipartimento di Ingegneria delle Costruzioni dell’Università di Genova: “L’articolazione di questi dibattiti pubblici ne evidenzia alcuni limiti preoccupanti. Si sente, infatti, legittima e veemente, la voce (ovviamente contraria) dei cittadini che subiscono conseguenze negative, talvolta invero modeste, degli interventi previsti (il ben noto effetto “*Not in my back yard*”). È invece assente la voce delle migliaia di persone che ogni giorno sprecano in coda tempo prezioso (per loro e per la società).”⁵⁵Tale squilibrio è un fenomeno costantemente riscontrato anche nei *débats publics* francesi. Ciò avviene poiché hanno una necessità molto più sentita a partecipare agli incontri per far valere i propri interessi coloro sui quali si concentrano gli effetti negativi delle opere. Nonostante ciò, anche l’ente proponente, Autostrade per l’Italia, esprime nella sua relazione finale un giudizio positivo sul dibattito pubblico, grazie al quale si è riusciti a riconfigurare e proporre una diversa soluzione progettuale. Il dibattito è costato 191 mila euro (37% a carico del Comune di Genova e il 63% a carico di Aspi), cifra notevolmente inferiore al costo medio dei dibattiti pubblici francesi che è di circa un milione di euro. Al termine del dibattito non si è giunti ad alcuna conclusione definitiva e si è rimessa alla politica la responsabilità di assunzione della decisione ed il relativo compito di difendere la scelta di fronte ai cittadini.

Concluso il dibattito e scelto il progetto, nel 2010 è stato sottoscritto il protocollo d’intesa tra Regione Liguria, Provincia di Genova, Comune di Genova, Autorità Portuale, ANAS S.p.A., Autostrade per l’Italia S.p.A. e Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti per la realizzazione dell’infrastruttura, con il quale Società Autostrade per l’Italia S.p.A. si è impegnata a realizzare la soluzione prospettata in seguito alle osservazioni scaturite dal dibattito pubblico. Nonostante sia ancora in corso un contenzioso promosso da alcuni cittadini ed associazioni ambientaliste, Autostrade per l’Italia ha sviluppato il progetto definitivo e nel 2011 è stato avviato l’iter approvativo di Valutazione di Impatto Ambientale. In data 27 maggio 2015 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha emesso il Provvedimento Finale con il quale si è conclusa positivamente la Conferenza di Servizi, perfezionando così l’intesa Stato-Regione per la localizzazione dell’opera. Il progetto definitivo aggiornato in ottemperanza alle prescrizioni scaturite dalla conferenza dei servizi e dalla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale è stato inviato in data 26 aprile 2016 al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l’approvazione. A settembre 2017 è stato emesso il

⁵⁵ La relazione conclusiva del dibattito pubblico sulla Gronda di Genova è consultabile all’indirizzo www.grondadigenova.it/wp-content/uploads/2018/02/Gronda-Relazione-conclusiva-della-Commissione.pdf

Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che sancisce l'approvazione del progetto definitivo e dichiara la pubblica utilità dell'opera.⁵⁶

Nel 2017 l'Unione Europea ha dato il suo benestare al progetto e concesso al governo la possibilità di prorogare la concessione invece di riassegnarla alla sua naturale scadenza, come invece previsto dalle norme europee sulla concorrenza, operazione necessaria per la gestione del finanziamento dell'opera. L'opera, che come detto ha l'obiettivo di alleggerire il tratto di A10 congestionato (cioè quello dal casello di Genova Ovest Porto di Genova sino all'abitato di Voltri) trasferendo parte del traffico passante sulla nuova infrastruttura e che si dovrebbe aggiungere all'esistente costituendone di fatto un potenziamento fuori sede, potrebbe infatti essere costruita da Autostrade per l'Italia, in cambio di quattro anni di proroga della sua concessione, che così andrebbe a scadenza nel 2042 (la motivazione è quella di permettere di spalmare in un lasso di tempo maggiore i rincari tariffari dei pedaggi necessari per finanziare l'opera, data l'esiguità del finanziamento pubblico).

Il Governo deve ora decidere se perseguire la realizzazione delle infrastrutture oppure rivederne la programmazione. In passato il Movimento 5 Stelle, partito attualmente al governo del paese con il Movimento della Lega, si era opposto al progetto della Gronda di Genova, ma la recentissima tragedia del crollo del viadotto sul Polcevera denominato Ponte Morandi avvenuta il 14 agosto scorso potrebbe forse essere determinante per le scelte future.

E' stata proposta questa digressione sull'iter autorizzativo della Gronda di Genova poiché, oltre ad essere come detto il primo caso di dibattito pubblico italiano, si tratta di un tema molto discusso in relazione ai recentissimi tragici accadimenti e che porta ad una riflessione sulle problematiche che possono scaturire dalla durata eccessiva del procedimento autorizzativo di un'opera, che pare essere una costante nel caso di interventi di rilevante impatto sul territorio. Una delle conseguenze del dilatarsi dei tempi tra il momento propositivo di un'opera e la sua attuazione è infatti il mutamento delle esigenze del territorio per cause che possono essere di diversa natura, con la conseguenza che un'opera utile dieci anni fa potrebbe rivelarsi non più tale al momento della sua realizzazione effettiva.

Tornando al tema del dibattito pubblico, nonostante non si possano fare considerazioni e valutazioni sulla sua efficacia per la realizzazione di opere nel nostro paese data la sua recentissima introduzione, è comunque possibile una riflessione su alcune questioni:

- 1) La vigente normativa assegna all'ente proponente la decisione di adottare o meno la procedura di dibattito pubblico e non ad un terzo soggetto imparziale (in Francia è la *Commission nationale du débat public*, autorità amministrativa indipendente, a valutare caso per caso, con decisione immediatamente impugnabile in sede giurisdizionale, se sottoporre o no un progetto a dibattito pubblico). E' vero che il decreto attuativo elenca la tipologia delle opere da sottoporre a dibattito pubblico, ma da un eventuale contenzioso rispetto alla decisione di non indire il dibattito potrebbe scaturire l'impugnazione dell'autorizzazione che, nel caso di annullamento motivato dalla ingiusta mancata sottoposizione a dibattito pubblico, avrebbe l'effetto di vanificare l'intera procedura già svolta.
- 2) Nonostante anche con il dibattito pubblico sia molto improbabile raggiungere un consenso unanime sull'opera, l'allungamento dei tempi nelle fasi iniziali del ciclo

⁵⁶ Sull'argomento sono stati consultati i seguenti siti: www.grondadigenova.it, www.urbancenter.comune.genova.it, www.spea-engineering.it/it/progetto/seconda-autostrada-di-genova-gronda-di-ponente e www.autostrade.it/it/la-nostra-rete/piano-investimenti-interventi-in-corso/gronda-di-genova

dell’opera potrebbe essere compensato da una maggiore speditezza nelle fasi successive ed in particolare in quella esecutiva, avendo anticipato eventuali criticità e trovato soluzioni progettuali atte ad evitare varianti in corso d’opera o interruzioni dei lavori;

- 3) L’acquisizione nel progetto definitivo degli esiti del dibattito pubblico, con modifiche di natura tecnica, economica e sociale, potrebbe però portare ad una maggiore spesa per la realizzazione dell’opera, situazione attualmente non proprio auspicabile vista la forte crisi degli investimenti pubblici.⁵⁷

Ovviamente solo l’analisi di una casistica rappresentativa di dibattiti pubblici e della prassi nel loro svolgimento ne evidenzierà gli eventuali punti di forza e le criticità.

⁵⁷ Su questi temi vedi Francesco Karrer - Andreina Scognamiglio, *Débat public all’italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*, disponibile su www.ApertaContrada.it, 7 aprile 2016

2.3 Le procedure approvative in materia ambientale inerenti le opere pubbliche di interesse statale: le modifiche alla valutazione di impatto ambientale introdotte dal decreto legislativo n. 104 del 16 giugno 2017

La disciplina della valutazione di impatto ambientale, normata nella Parte Seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale” (detto Codice dell’Ambiente, che esplicita l’ambito applicativo dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale - VIA - cui sono sottoposti progetti di opere ed interventi che, per la loro natura o dimensione, possano avere un impatto importante sull'ambiente) è stata recentemente modificata dal decreto legislativo n. 104 del 16 giugno 2017, il cosiddetto “decreto VIA” in vigore dal 21 luglio 2017, in attuazione della direttiva europea 2014/52/UE.⁵⁸ Il decreto prevede un’applicazione retroattiva delle norme in esso contenute a tutti i procedimenti avviati a decorrere dal 16 maggio 2017, termine ultimo fissato dalla direttiva europea.

La finalità della valutazione di impatto ambientale è garantire che gli effetti derivanti dalla realizzazione ed esercizio di particolari opere ed interventi sull'ecosistema siano presi in considerazione prima della loro realizzazione, durante le fasi di progettazione e comunque prima dell’approvazione o autorizzazione.⁵⁹ La procedura per la valutazione di impatto ambientale costituisce quindi uno *step* fondamentale del procedimento ordinario di autorizzazione o approvazione dei progetti delle opere ad essa sottoposti. La mancanza della preventiva valutazione di impatto ambientale, nei casi in cui questa è obbligatoria, annulla i provvedimenti approvativi eventualmente emessi. Inoltre il provvedimento di VIA è sempre parte integrante dell’autorizzazione definitiva e di ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti ad essa sottoposti, e tale provvedimento deve adeguatamente evidenziare la conformità delle scelte effettuate agli esiti della procedura d’impatto ambientale.⁶⁰

La Direttiva 2004/52/UE mira ad aumentare la qualità della procedura di impatto ambientale e ad allineare le diverse normative e politiche degli Stati membri dell’Unione sul tema. Come si evince dalla relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere, lo scopo della riforma è recepire fedelmente la direttiva europea, efficientare le procedure, innalzare i livelli di tutela ambientale, contribuire a sbloccare il potenziale derivante dagli investimenti in opere, infrastrutture e impianti per rilanciare la crescita sostenibile attraverso la correzione delle criticità

⁵⁸ Si tratta del decreto legislativo n. 104 del 2017 “Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.156 del 6 luglio 2017

⁵⁹ “1. Il presente decreto legislativo ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell’ambiente e l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.” Art.2 comma 1 D.Lgs 152/2006 e s.m.i.

⁶⁰ Art. 26 (Integrazione del provvedimento di VIA negli atti autorizzatori) “1. Il provvedimento di VIA e’ sempre integrato nell’autorizzazione e in ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti sottoposti a VIA, nonche’ nell’autorizzazione integrata ambientale, ove prevista. 2. L’autorizzazione recepisce ed esplicita almeno le seguenti informazioni: a) il provvedimento di VIA; b) le eventuali condizioni ambientali del provvedimento di VIA, una descrizione delle caratteristiche del progetto e delle eventuali misure previste per evitare, prevenire o ridurre e se possibile compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonche’, ove opportuno, una descrizione delle misure di monitoraggio.”

riscontrate da amministrazioni e imprese in merito alla disciplina vigente. Gli obiettivi della riforma sono quindi la semplificazione delle procedure di VIA ma anche la loro velocizzazione, tenendo però sempre presente i principi della *smart regulation* (cioè contemplando tutti gli elementi coinvolti, tra cui anche eventuali altri progetti collegati sulla stessa area). La suddetta relazione evidenzia che la durata media delle procedure di competenza statale per la conclusione dei procedimenti di VIA è di circa 3 anni, mentre quella per la verifica di assoggettabilità a VIA è di circa 1 anno. Inoltre, nonostante fossero previsti dal Codice dell’Ambiente allora vigente da 150 a 390 giorni per effettuare la VIA, le tempistiche minime riscontrate per lo svolgimento di una valutazione di impatto ambientale sono di circa 10 mesi, arrivando però fino ad un massimo di 6 anni; per la verifica di assoggettabilità a VIA, invece, si registra una tempistica che va da un minimo di 2 mesi fino ad un massimo di 2 anni e mezzo.

Tale rallentamento dell’*iter* valutativo dei progetti è stato causato sia dal mancato rispetto dei termini istruttori da parte degli enti preposti all’emissione dei pareri di competenza, sia dalla frammentazione delle competenze normative, regolamentari e amministrative tra Stato e Regioni che ha provocato difficoltà evidenti per gli enti proponenti il progetto anche a causa della duplicazione delle procedure autorizzative.⁶¹

Pertanto un obiettivo della riforma, sempre finalizzato alla razionalizzazione e all’accelerazione della procedura, è il coordinamento e l’integrazione di tutte le procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni di carattere ambientale. Altro obiettivo è stabilire regole omogenee per il procedimento di VIA su tutto il territorio nazionale, attribuendo alle Regioni solo il potere di disciplinare l’organizzazione e le modalità di esercizio delle proprie funzioni amministrative. Nel caso di situazioni particolari sul loro territorio, Regioni e Province autonome possono adottare provvedimenti normativi sull’ambiente più restrittivi rispetto alla normativa statale, purché questo non sia un ingiustificato aggravio procedimentale.⁶²

Oltre alla revisione delle procedure già previste dal Codice dell’Ambiente, come appunto la valutazione d’impatto ambientale (VIA), la valutazione ambientale strategica di piani e programmi (VAS) e l’autorizzazione ambientale integrata (AIA), la riforma inserisce altri elementi da valutare, come la tutela della popolazione, della salute umana e della biodiversità, introducendo i procedimenti di valutazione di impatto sanitario (VIS, finalizzata a stimare gli effetti di un progetto sulla salute umana) e di valutazione di incidenza di piani o progetti che si collocano all’interno di aree geografiche protette.

A seconda della tipologia delle opere, come indicato negli allegati del decreto che sono stati integrati in modo da razionalizzare il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la verifica di assoggettabilità (cioè la fase che serve a valutare se piani o progetti

⁶¹ Vedi i contenuti della relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/52/UE che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (n.401) disponibile su www.senato.it

⁶² In base ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione il decreto stabilisce all’art. 3 quinquies che “1. I principi contenuti nel presente decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell’ambiente su tutto il territorio nazionale. 2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell’ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un’arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali. 3. Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell’azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell’entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati. 4. Il principio di sussidiarietà di cui al comma 3 opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori. Qualora sussistano i presupposti per l’esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti di un ente locale, nelle materie di propria competenza la Regione può esercitare il suo potere sostitutivo.”

possono avere un impatto significativo e negativo sull’ambiente e devono essere sottoposti quindi alla successiva fase di valutazione) e la valutazione ambientale vengono effettuate ai diversi livelli istituzionali, tenendo conto dell’esigenza di evitare duplicazioni. Lo Stato può sempre intervenire se i livelli territoriali inferiori non si sono dimostrati in grado di tutelare gli interessi ambientali in questione, oppure se non l’abbiano fatto per qualsiasi ragione. Il potere sostitutivo vige anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori, qualora si verificano le suddette condizioni. La valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica competono al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, che opera in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, per i progetti di opere e per i piani e programmi sottoposti ad autorizzazione statale e per quelli aventi impatto ambientale interregionale o internazionale; negli altri casi la Regione o la Provincia autonoma devono individuare con propria legge l’autorità competente (un organo tecnico preposto alla tutela, protezione e valorizzazione ambientale).

Come detto, le opere da sottoporre a valutazione ambientale sono elencate negli allegati al Codice dell’Ambiente. La riforma ridefinisce quali opere siano di competenza regionale prevedendo per esempio la competenza statale esclusiva per la valutazione dei progetti relativi alle infrastrutture e agli impianti energetici, considerati di rilevanza per l’economia nazionale.

Nel caso di piani, programmi e progetti per i quali le valutazioni ambientali VAS⁶³ e VIA spettano allo Stato, il supporto tecnico-scientifico all’autorità competente è fornito dalla Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA e VAS. La riforma prevede la riorganizzazione di tale Commissione, composta da professori universitari, professionisti ed esperti in materie progettuali, geologiche, ambientali, giuridiche, economiche e sociali. La Commissione sarà supportata tecnicamente e giuridicamente da un Comitato tecnico istruttorio, anch’esso alle dipendenze funzionali del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, formato da trenta unità di personale pubblico. La Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA e VAS ha un ruolo importantissimo per la tutela dell’ambiente poiché valuta tutte le grandi opere pubbliche, energetiche ed infrastrutturali del nostro Paese. La nomina dei commissari è quindi una questione molto dibattuta e delicata: infatti l’attuale Commissione, che è stata nel corso degli anni oggetto di molte campagne di stampa a causa del conflitto di interessi dei suoi membri, è ancora quella nominata nel 2011 dall’ex Ministro dell’Ambiente Prestigiacomo, che sarebbe dovuta durare 3 anni e il cui mandato è stato invece più volte prorogato. L’ex ministro dell’Ambiente Galletti nel 2015 ha proceduto alle nomine dei nuovi commissari, che però sono state ruscate dalla Corte dei conti in data 4 agosto 2016 a causa della modalità di scelta dei membri stessi, dei dubbi sull’adeguatezza dei loro *curricula vitae* e della violazione della rappresentatività di genere, essendo presenti solo 8 donne su 40 posti disponibili.⁶⁴

⁶³ La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale. Nel caso di modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l’effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l’applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere.

⁶⁴ Vedi la Deliberazione della Corte dei conti n. SCCLEG/09/2016/PREV pubblicata sul sito del Ministero dell’Ambiente http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/corte_conti_segretariato/deliberazione_09.2016_-_via_vas_.pdf

Attualmente il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato sul sito in data 14 giugno 2018 un avviso relativo al ritiro in autotutela, presso la Corte dei conti, dei decreti concernenti la nomina dei componenti della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale dell'ex Ministro Galletti e dovrà procedere a nuove nomine.⁶⁵

Per quanto concerne la procedura, queste sono le novità introdotte dalla riforma:⁶⁶

- nella fase cosiddetta di *screening* (cioè la fase di verifica di assoggettabilità di un'opera alla valutazione di impatto ambientale) viene permesso al proponente di sottoporre all'autorità competente soltanto uno studio preliminare ambientale (i cui contenuti sono specificati nel decreto) come previsto dalla normativa europea e non più il progetto preliminare dell'opera. Inoltre in questa fase viene eliminata la consultazione formale del pubblico poiché non richiesta dalla normativa europea;

- gli elaborati progettuali necessari all'attivazione della VIA devono avere un livello di dettaglio equivalente a quello del progetto di fattibilità come indicato dal Codice degli Appalti Pubblici o comunque un livello che renda possibile “*la compiuta valutazione degli impatti*”, permettendo così l'anticipazione della fase di valutazione degli impatti ambientali rispetto alla vecchia procedura che veniva invece istruita sul progetto definitivo;

- è introdotta una nuova fase detta *pre-screening*: il proponente, nel caso ritenga che le modifiche da apportare ad un progetto già assoggettato a VIA non producano impatti ambientali significativi, può chiedere all'autorità competente una valutazione preliminare che chiarisca se il progetto modificato debba essere sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA, alla procedura di VIA oppure a nessuna delle suddette procedure, individuando subito quale procedimento adottare, evitando errori di valutazione e rallentamento dell'*iter* autorizzativo;⁶⁷

- è introdotto il provvedimento unico in materia ambientale - PUA – che sostituisce tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per la realizzazione del progetto anche nel caso di procedimenti valutativi di competenza statale. Il proponente può infatti richiedere il rilascio di un provvedimento unico comprensivo di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atto di assenso in materia ambientale richiesto dalla normativa vigente per la realizzazione e l'esercizio del progetto, nell'ambito stesso del

⁶⁵ AVVISO PUBBLICO del Ministero dell'Ambiente avente come oggetto Ritiro in autotutela dei Decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, n. 45 del 16 febbraio 2018, di nomina dei componenti della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS, e n. 49 del 22 febbraio 2018, di individuazione del Presidente, dei Commissari costituenti le Sottocommissioni VIA e VAS, e dei relativi Coordinatori, con allegate quaranta lettere di incarico, corredate della relativa documentazione, concernenti la nomina dei quaranta componenti, depositati presso la Corte dei Conti per il controllo preventivo di legittimità. Pubblicato su http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/bandi/avviso_pubblico_AGP_0008109_14_06_2018.pdf

⁶⁶ Vedi sull'argomento l'articolo di Alessandro Arona e Giuseppe Latour, *Valutazione di impatto ambientale, riforma in vigore dal 21 luglio. La sfida dei tempi certi*, in Edilizia e Territorio Quotidiano del Sole 24 Ore del 18 luglio 2017

⁶⁷ Art. 6 comma 9 :” *Per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del presente decreto, fatta eccezione per le modifiche o estensioni di cui al comma 7, lettera d), il proponente, in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi, ha la facoltà di richiedere all'autorità competente, trasmettendo adeguati elementi informativi tramite apposite liste di controllo, una valutazione preliminare al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare. L'autorità competente, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta di valutazione preliminare, comunica al proponente l'esito delle proprie valutazioni, indicando se le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici devono essere assoggettati a verifica di assoggettabilità a VIA, a VIA, ovvero non rientrano nelle categorie di cui ai commi 6 o 7.”*

provvedimento di VIA. Pertanto, per le opere di interesse statale oggetto del presente studio, il provvedimento unico in materia ambientale potrà contenere, nei casi in cui sia necessaria, l'autorizzazione integrata ambientale, l'autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, l'autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di scavo e attività di posa in mare di cavi e condotte, l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto legislativo n. 42 del 2004), l'autorizzazione culturale di cui all'art. 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico, il nulla osta di fattibilità in relazione alla valutazione dei pericoli di incidente rilevante per una particolare sostanza pericolosa e l'autorizzazione antisismica. Nel caso di procedimento unico ambientale il proponente dovrà prevedere tempi più lunghi rispetto al termine previsto di 195 giorni (massimo 390 giorni con le fasi eventuali) per la VIA statale ordinaria: il procedimento durerebbe massimo 445 giorni, includendo anche le fasi eventuali.⁶⁸ Inoltre dovrà produrre una documentazione più elaborata in coerenza alle diverse verifiche cui dovrà essere sottoposto il progetto. Il vantaggio della scelta di questa procedura è la certezza di acquisire tutte le autorizzazioni necessarie alla fine del procedimento, poiché nella conferenza dei servizi decisoria la Commissione VIA può concludere il procedimento anche in caso di mancata produzione di parere di competenza di qualche pubblica amministrazione inadempiente.

Nel caso di procedimenti di competenza regionale, il decreto VIA prevede sempre una procedura unica come già normato in precedenza, in questo caso obbligatoria, per l'acquisizione di tutti i pareri ambientali mediante una conferenza dei servizi decisoria;⁶⁹

- sono ridotti i termini per la conclusione dei procedimenti (*screening* – VIA – procedimento unico) che ora sono perentori. Infatti, in caso di mancato rispetto dei termini previsti, la norma prevede la responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del soggetto preposto alla conclusione del procedimento. Inoltre il decreto VIA prevede che, qualora in conclusione delle valutazioni ambientali il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare non adotti il provvedimento di VIA nei termini previsti per legge oppure decorra inutilmente il termine per la prevista espressione del parere del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, l'adozione del provvedimento possa essere rimessa alla deliberazione del Consiglio dei Ministri su istanza del proponente, che assume così un ruolo attivo per la conclusione del procedimento;

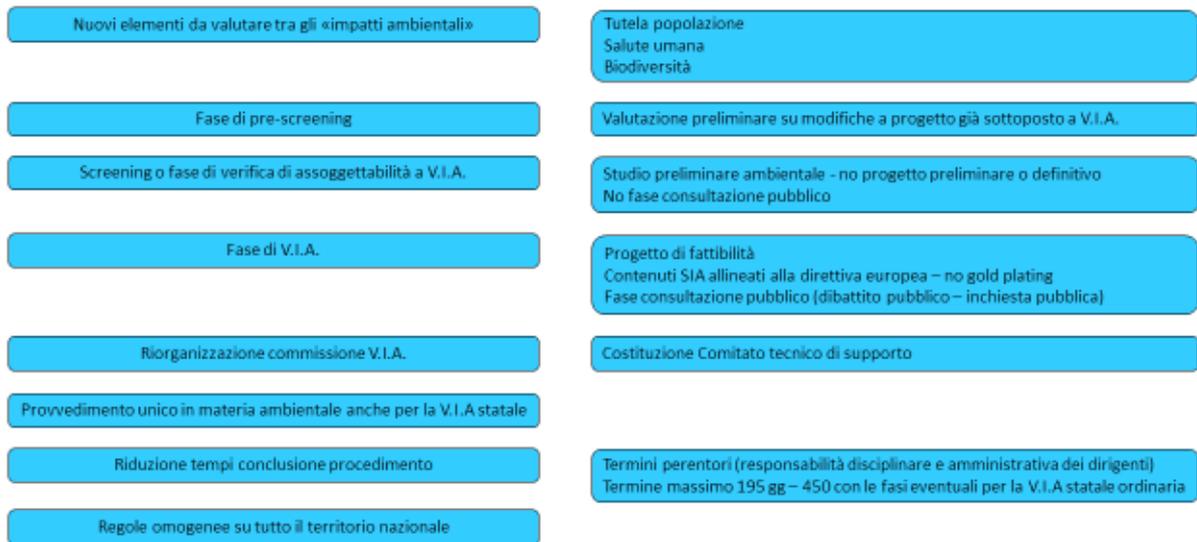
⁶⁸Per le tempistiche si veda www.va.minambiente.it/it-IT/ps/Comunicazione/IndicazioniOperativeVIA, www.va.minambiente.it/it-IT/ps/Comunicazione/IndicazioniOperativeUnico

⁶⁹ Art. 27 bis comma 1” *Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorita' 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.”* Comma 7:...”*l'autorita' 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 e' convocata in modalita' sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita.”*

- l'autorità competente può concedere una sola volta e fino ad un massimo di 180 giorni la sospensione del procedimento di VIA, e solo nel caso siano necessarie integrazioni di particolare complessità al progetto. Il mancato rispetto del termine comporta la conclusione negativa dell'*iter* autorizzativo. In questo modo si evita il protrarsi ingiustificato delle procedure, fenomeno spesso riscontrato nel passato;
- è ammessa l'esclusione dalle procedure di *screening* e di VIA per progetti che vi dovrebbero essere sottoposti esclusivamente in alcuni casi specifici, disposti dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. Si tratta per esempio di progetti aventi quale unico obiettivo la difesa nazionale o la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile, la cui esclusione dalle procedure di VIA è decretata dopo una valutazione caso per caso. La condizione, in ogni caso, è che siano comunque rispettati gli obiettivi della normativa nazionale ed europea in materia di valutazione di impatto ambientale;
- l'istanza di VIA deve contenere, per i progetti per il quali è previsto, i risultati della procedura di dibattito pubblico svolto ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Nel caso di progetti di competenza statale che invece non siano già stati sottoposti a dibattito pubblico, l'autorità competente decide se sottoporre il progetto ad inchiesta pubblica nella fase di consultazione. Tale richiesta può pervenire anche da parte di soggetti (consigliere regionale o comunale, associazione ambientale...) che rappresentino almeno cinquantamila persone (residenti sul territorio interessato o iscritti ad associazioni ambientali).⁷⁰E' comunque facoltà dell'autorità competente alla valutazione dell'impatto ambientale disporre lo svolgimento di un'inchiesta pubblica, durante la quale avviene l'esame dello studio presentato dal proponente, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni del pubblico. Quindi, a differenza dello screening, la VIA prevede una forma di partecipazione più attiva degli *stakeholders* (portatori di interessi), che si conclude entro 90 giorni con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi.

⁷⁰ Art. 24 bis: 1. L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico di cui all'articolo 24, comma 3, primo periodo, si svolga nelle forme dell'inchiesta pubblica, con oneri a carico del proponente, nel rispetto del termine massimo di novanta giorni. L'inchiesta si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall'autorità competente. 2. Per i progetti di cui all'allegato II (opere di competenza statale), e nell'ipotesi in cui non sia stata svolta la procedura di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l'autorità competente si esprime con decisione motivata, sentito il proponente, qualora la richiesta di svolgimento dell'inchiesta pubblica sia presentata dal consiglio regionale della Regione territorialmente interessata, ovvero da un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno cinquantamila residenti nei territori interessati, ovvero da un numero di associazioni riconosciute ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, rappresentativo di almeno cinquantamila iscritti.

RIFORMA PROCEDURA DI V.I.A.



Per quanto concerne l’istruttoria, l’autorità competente può indire una o più conferenze di servizi ai sensi della legge n. 241 del 1990 (che sarà esaminata successivamente) per l’acquisizione di elementi informativi e pareri delle altre autorità pubbliche interessate dall’opera. Il provvedimento di valutazione di impatto ambientale emesso al termine dell’istruttoria costituisce sempre parte integrante di ogni successiva autorizzazione e titolo abilitativo per la realizzazione dell’opera il cui progetto è stato sottoposto al procedimento ambientale.

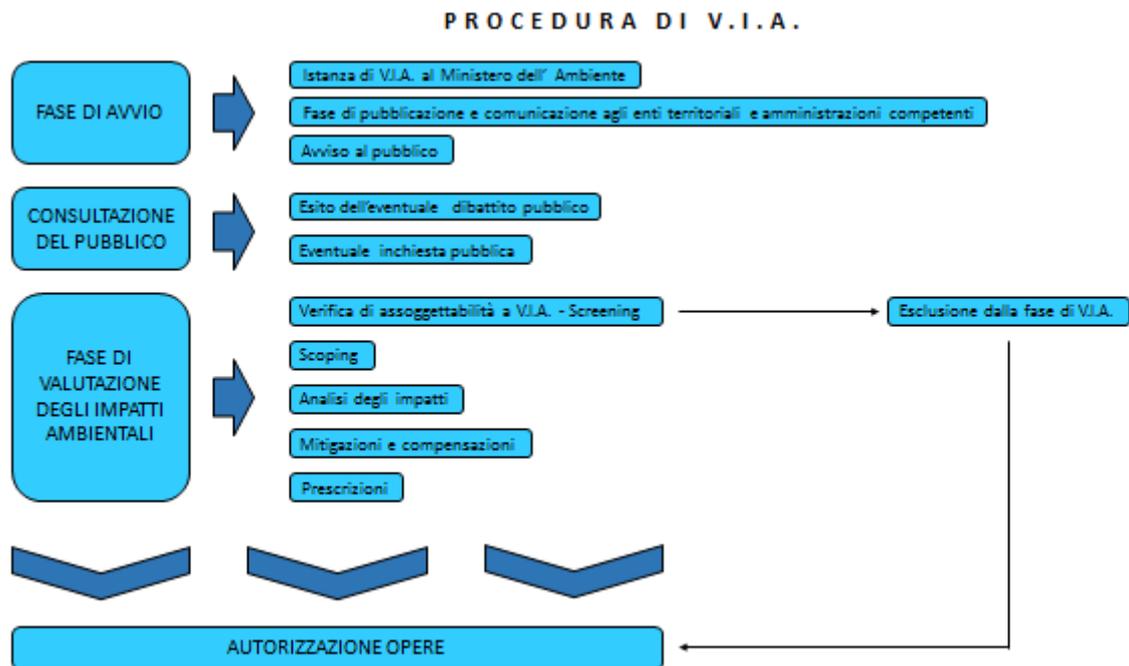
Il proponente deve attenersi alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA e spetta all’autorità competente al rilascio del provvedimento in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo verificare l’ottemperanza di tali condizioni.⁷¹ Come già detto, i provvedimenti di autorizzazione di un progetto adottati senza la verifica di assoggettabilità a VIA o senza la VIA, nei casi in cui queste procedure siano obbligatorie, sono annullabili per violazione di legge. Il progetto realizzato deve essere conforme a quello sottoposto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA o al procedimento unico per l’ottenimento di tutti i pareri ambientali. Nella fase di monitoraggio, qualora sia accertato il mancato rispetto delle prescrizioni ambientali o in caso di modifiche progettuali che rendano il progetto difforme da quello sottoposto al procedimento ambientale, l’autorità competente può attivare il procedimento di diffida, sospensione e revoca dei decreti approvativi emessi.

⁷¹ ART. 28 (Monitoraggio). 1. Il proponente e' tenuto a ottemperare alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilita' a VIA o nel provvedimento di VIA. 2. L'autorita' competente, in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attivita' culturali e del turismo per i profili di competenza, verifica l'ottemperanza delle condizioni ambientali di cui al comma 1 al fine di identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisti e di adottare le opportune misure correttive.

Nelle procedure di valutazione di impatto ambientale di progetti di opere da realizzarsi in attuazione di piani o programmi già sottoposti a valutazione ambientale strategica debbono considerarsi dati acquisiti tutti gli elementi positivamente valutati in sede di valutazione di impatto strategico o comunque decisi in sede di approvazione del piano o programma. La valutazione ambientale strategica riguarda piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente, come indicato all'art. 6 del Codice Ambiente, ed è finalizzata a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi. E' un processo che consiste nello svolgimento di una verifica di assoggettabilità, nell'elaborazione del rapporto ambientale, nello svolgimento di consultazioni, nella valutazione del rapporto e degli esiti delle consultazioni, nell'espressione di un parere motivato, nell'informazione sulla decisione e nel monitoraggio. In particolare, come specificato all'art. 6, la VAS viene effettuata per tutti i piani e i programmi elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e per quelli che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o la realizzazione dei progetti elencati negli allegati del Codice dell'Ambiente. Inoltre è obbligatoria per i piani e programmi che possono avere impatti sulla conservazione di habitat naturali, sia della flora sia della fauna presente. Tuttavia la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere che modifichino piani e programmi elaborati per la pianificazione territoriale o modifichino la destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA.⁷²

Anche nel caso delle novità procedurali introdotte dal decreto VIA, così come detto per il dibattito pubblico, si dovrà attendere qualche tempo per verificare se effettivamente le stesse abbiano portato al raggiungimento di una più elevata qualità nella valutazione degli impatti ambientali e nel procedimento approvativo in generale, riuscendo a garantire sia un'adeguata protezione del territorio e della popolazione, sia una maggiore competenza delle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni, sia il rispetto dei termini di conclusione del procedimento.

⁷² Art. 6 comma 12: “Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non e' necessaria per la localizzazione delle singole opere”.



3. La procedura autorizzativa relativa alla localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale

3.1 Il D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383 “Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale”

L’art. 81 del D.P.R. 616/1977 viene integrato una prima volta dalla legge n. 537 del 24 dicembre 1993, con la quale viene prevista la possibilità di pervenire all’intesa Stato – Regione nell’ambito di un’apposita conferenza dei servizi.⁷³ Successivamente il D.P.R. 383 del 18 aprile 1994, che è tuttora la normativa di riferimento, provvede a regolamentare ulteriormente i procedimenti di localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale e a disciplinare l’istituto della conferenza dei servizi per questa tipologia di opere.⁷⁴ Il suddetto decreto abroga i commi 2 e 3 dell’art. 81 del D.P.R. 616/1977 e introduce i termini temporali per l’espletamento della procedura autorizzativa nel caso di procedimenti di localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale. Riprendendo i contenuti dell’art. 81, ribadisce che l’accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi per le opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, è compito dello Stato di intesa con la Regione interessata, e deve essere concluso entro sessanta giorni dalla richiesta da parte dell’amministrazione statale competente. Continuano ad essere escluse dalla procedura le opere destinate alla difesa militare.⁷⁵ Viene così fissato in sessanta giorni il limite temporale per la conclusione del procedimento nel caso di opere conformi allo strumento urbanistico.

Nel caso di difformità urbanistica dell’intervento previsto o di mancato raggiungimento dell’intesa Stato – Regione entro il termine stabilito di sessanta giorni, viene convocata una conferenza di servizi (ai sensi dell’articolo 2, comma 14, della suddetta legge 24 dicembre 1993, n. 537). Alla conferenza di servizi partecipano la Regione e il Comune

⁷³ Infatti l’art. 2 comma 14 della Legge n. 537 del 24 dicembre 1993 “Interventi correttivi di finanza pubblica” pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 303 del 28 dicembre 1993 - Suppl. Ordinario n. 121 cita: “In caso di opere e lavori pubblici di interesse nazionale, da seguirsi a cura di concessionari di lavori e servizi pubblici nonche’ di amministrazioni statali, ricompresi nella programmazione di settore e per i quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti, l’intesa di cui all’articolo 81, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, qualora non sia stata perfezionata entro sessanta giorni dalla richiesta da parte dell’amministrazione statale competente, **può** essere acquisita nell’ambito di un’apposita conferenza di servizi convocata, **ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241**, e successive modificazioni, sia dalla medesima amministrazione sia dalla regione”

⁷⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383 “Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.141 del 18 giugno 1994 - Suppl. Ordinario n. 94

⁷⁵ “Art. 2. Accertamento di conformità delle opere di interesse statale

1. Per le opere pubbliche di cui all’articolo 1 del presente regolamento (opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti), l’accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato di intesa con la regione interessata, entro **sessanta giorni** dalla richiesta da parte dell’amministrazione statale competente.”

o i Comuni interessati, le altre Amministrazioni dello Stato e gli Enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali.

La conferenza esamina progetti definitivi e si esprime su tali progetti entro sessanta giorni dalla convocazione, tenendo conto di tutte le disposizioni di legge relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali.

In caso di approvazione dei progetti adottata dalla conferenza di servizi all'unanimità, la decisione sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti da leggi statali e regionali. In caso di mancanza dell'unanimità, non si conclude il perfezionamento dell'intesa Stato- Regione e pertanto si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.⁷⁶

Il regolamento stabilisce i tempi del lavoro della conferenza dei servizi, che deve esprimersi entro sessanta giorni dalla data della convocazione della stessa, e la modalità di espressione della decisione finale, che deve essere adottata all'unanimità.

Il regolamento concede però per questi procedimenti autorizzativi il ricorso all'istituto del silenzio assenso anche quando si tratti di pareri che dovrebbero essere emessi da amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.⁷⁷

In questo modo è stato rimarcato il carattere prioritario e l'esigenza di celerità nell'approvazione delle opere statali: gli interessi dello Stato hanno un carattere prevalente anche rispetto alla tutela di interessi sensibili, che come quello ambientale sono ritenuti prioritari e per i quali generalmente non è applicabile l'istituto del silenzio-assenso.⁷⁸

⁷⁶ L'art. 3 del D.P.R. 18 aprile 1994 n.383 disciplina il procedimento nel caso di difformità urbanistica dell'intervento previsto o di mancato raggiungimento dell'intesa Stato – Regione: ” *Qualora l'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 2, comma 14, della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Alla conferenza di servizi partecipano la regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali. La conferenza valuta i progetti definitivi relativi alle opere di interesse statale, nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali. La conferenza si esprime sui progetti definitivi entro sessanta giorni dalla convocazione, apportando ad essi, ove occorra, le opportune modifiche, senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni del soggetto proponente. L'approvazione dei progetti, nei casi in cui la decisione sia adottata dalla conferenza di servizi all'unanimità, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti da leggi statali e regionali. In mancanza dell'unanimità, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*”

⁷⁷ L'art. 3 comma 5 cita infatti: “ *Ai fini del presente regolamento, non si applicano le disposizioni, di cui agli articoli 14, comma 4; 16, comma 3; 17, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241.*”

⁷⁸Cfr M. Fragolino, *La localizzazione delle opere di interesse statale*, Altalex – Quotidiano di informazione giuridica n. 1214/2005

3.2 La conferenza dei servizi, istituto per la concertazione e l’acquisizione di pareri: le modifiche introdotte dalla “riforma Madia”

Le procedure autorizzative ambientali esposte precedentemente, così come la successiva fase di approvazione del progetto definitivo e della localizzazione dell’opera, prevedono, come detto, il ricorso alla conferenza dei servizi. La conferenza di servizi è un istituto della legislazione italiana che semplifica l’attività della pubblica amministrazione e costituisce una forma di cooperazione tra pubbliche amministrazioni. L’amministrazione ricorre alla conferenza dei servizi quando è necessario un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento (con la conferenza di servizi si selezionano gli interessi pubblici coinvolti con una modalità che favorisce lo scambio di informazioni), oppure quando è necessaria l’acquisizione di intese, concerti, nulla osta o assensi di diverse amministrazioni, con conseguente adozione di una determinazione che ha l’effetto di sostituirsi ai predetti atti.⁷⁹ Lo scopo della conferenza dei servizi è in questo caso facilitare l’acquisizione, da parte della pubblica amministrazione, di pareri, autorizzazioni o di altri elementi tramite apposite riunioni collegiali.

E’ uno strumento molto elastico, che prevede una fase dialettica finalizzata al raggiungimento del miglior risultato possibile, della migliore cura possibile dei diversi interessi pubblici di cui ogni amministrazione è portatrice, ognuna nel rispetto reciproco delle funzioni assegnate dallo Stato.⁸⁰ Perciò la conferenza dei servizi può essere vista sia come un tipo di procedimento semplificativo sia come uno strumento di coordinamento diretto a valutare gli interessi coinvolti in un determinato procedimento.

L’istituto in passato era previsto, in alcune particolari ipotesi, da leggi speciali (come ad esempio dalla legge 6 dicembre 1962 n. 1643), senza però che dette norme fornissero specifiche tecniche ed è stato disciplinato in via generale dalla legge n. 241 del 1990 (nota come norma sulla trasparenza amministrativa), che ha dettato regole e principi completamente nuovi rispetto ai precedenti indirizzi.⁸¹

La legge ha introdotto due strumenti volti a snellire l’azione amministrativa nell’iter approvativo delle opere pubbliche:

- la conferenza dei servizi

La legge prevede, con una distinzione sia dottrinale sia operativa, due forme di conferenza di servizi: la conferenza istruttoria e la conferenza decisoria.

Alla conferenza “istruttoria” si può ricorrere nei casi in cui sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ponendo così l’accento sulla fase preparatoria. Alla conferenza istruttoria si ricorre inoltre quando vi è una sola amministrazione competente a decidere (e perciò si parla di decisione monostrutturata), in relazione agli interessi pubblici coinvolti in uno solo o in più procedimenti. Attraverso la conferenza l’amministrazione competente a decidere acquisisce l’avviso delle altre amministrazioni portatrici di interessi coinvolti nella procedura.⁸² A questa conferenza debbono essere convocate tutte

⁷⁹ Vedi [www.uniroma2.it/didattica/deposito/Il procedimento amministrativo](http://www.uniroma2.it/didattica/deposito/Il_procedimento_amministrativo)

⁸⁰Cfr Alessandra Margherini Taucher, *La conferenza dei servizi*, su www.diritto.it/articoli/amministrativo/taucher.html

⁸¹ Vedi www.gfalcone.gov.it/accesso-civico

⁸²Vedi Massimo Ragazzo, *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/2005 e novità giurisprudenziali*, su www.LexItalia.it

le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento necessario per l'adozione del provvedimento finale, ma possono partecipare anche pubbliche amministrazioni semplicemente invitate per “opportunità”, secondo una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione titolare del procedimento. «La conferenza istruttoria ha un valore essenzialmente consultivo. Per esemplificare si potrebbe dire che questa conferenza ha per le amministrazioni pubbliche la stessa valenza che la partecipazione procedimentale ha per i privati. Tuttavia a differenza di quanto avviene nella partecipazione procedimentale, l'individuazione degli interessi rilevanti non avviene nel corso della conferenza istruttoria, ma determina preventivamente la composizione della conferenza stessa (G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 1998). Inoltre, la conferenza istruttoria consente agli interessati una partecipazione non meramente documentale, ma aperta e informale (ad esempio, attraverso audizioni)».⁸³

Nel caso in cui nel procedimento sia necessaria l'acquisizione di intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di amministrazioni pubbliche, si ricorre alla conferenza “decisoria”; in questo caso le manifestazioni consensuali rese all'interno della conferenza stessa da parte delle amministrazioni partecipanti sostituiscono gli atti che sarebbero stati necessari per la conclusione del procedimento. In caso di conferenza di servizi decisoria, la decisione viene definita pluristrutturata, in quanto caratterizzata dalla necessità dell'assenso di più amministrazioni ai fini dell'adozione del provvedimento finale.⁸⁴

Il provvedimento finale è l'esito di una decisione concordata poiché occorre il consenso delle parti, come se si parlasse di un accordo contrattuale.

«La conferenza decisoria permette una “valutazione contestuale” degli interessi pubblici coinvolti da un procedimento amministrativo, realizzando un difficile equilibrio tra esigenze di concentrazione e di frazionamento autonomistico, nel rispetto del principio del buon andamento (Corte cost. n. 348/1993). Per questo motivo, a differenza della conferenza istruttoria, la conferenza decisoria si applica essenzialmente nei confronti di consensi *vincolanti*. L'iniziativa per la convocazione di questa conferenza spetta alla pubblica amministrazione competente ad adottare il provvedimento finale (e non più dotata dell'interesse “prevalente”), mentre il privato può solo sollecitarne l'indizione».⁸⁵

- il silenzio – assenso

E' anch'esso una forma di semplificazione e di snellimento dell'azione amministrativa e si applica in tutti i casi in cui debba obbligatoriamente, per legge, essere acquisito il parere di un ente e questo non l'abbia espresso nei termini previsti. L'amministrazione richiedente può procedere prescindendo dall'acquisizione del parere.

Il decreto legislativo n. 127 del 2016 “Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124” ha innovato la disciplina della conferenza dei servizi apportando notevoli modifiche ed integrazioni all'art. 14 della legge n. 241 del 1990, sul quale erano già intervenute in modo significativo la Bassanini bis (Legge n. 127 del 15 maggio 1997 “Misure urgenti

⁸³ Gianluca Gardini, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, relazione presentata al convegno “Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato”, Urbino, 18-19 maggio 2006

⁸⁴ Vedi Massimo Ragazzo, *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/2005 e novità giurisprudenziali*, su www.LexItalia.it

⁸⁵ Gianluca Gardini, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, relazione presentata al convegno “Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato”, Urbino, 18-19 maggio 2006

per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”), la legge n. 340 del 24.11.2000⁸⁶ e la legge n. 15 dell'11 febbraio 2005.⁸⁷

In particolare, mentre in precedenza non vi erano riferimenti ad una regolamentazione specifica delle conferenze dei servizi per i procedimenti autorizzativi delle opere di interesse statale, l'articolo 17 della Bassanini bis si riferiva proprio alle conferenze dei servizi istruite nell'ambito dei procedimenti *ex art 81* e, al fine di abbreviare i tempi di espletamento dell'iter autorizzativo, prevedeva la possibilità di convocare la conferenza dei servizi prima o nel corso dell'accertamento della conformità urbanistica, e non soltanto nel caso in cui l'accertamento avesse dato esito negativo, stabilendo inoltre che nei casi in cui l'accertamento avesse dato esito positivo, la conferenza avrebbe

⁸⁶ Una delle modifiche più rilevanti all'art. 14 della legge n. 241 del 1990 è stata apportata dalla legge n. 340 del 2000, che ridefinisce in maniera decisiva la conferenza di servizi, codificandone l'**obbligo giuridico** di indizione nel caso sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento oppure si debbano acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non si ottengano entro quindici giorni dall'inizio del procedimento. La norma ha infatti stabilito che la conferenza dei servizi venga **di regola** indetta dall'amministrazione precedente ogni qualvolta " *sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo* " e sia "**sempre indetta** quando l'amministrazione precedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro quindici giorni dall'inizio del procedimento, avendoli formalmente richiesti". Inoltre ha stabilito che il dissenso, " *a pena di inammissibilità* ", debba essere manifestato nella conferenza di servizi e motivato in modo congruo, non possa riferirsi a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza e debba indicare le modifiche utili ai fini dell'assenso. In caso di dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, la decisione viene assunta dal Consiglio dei ministri (nel caso in cui la pubblica amministrazione dissenziente o procedente sia un'amministrazione statale) ovvero dai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali (nelle altre ipotesi). Il provvedimento finale deve essere «conforme» alla determinazione conclusiva favorevole positiva della conferenza al fine di poter sostituire, a tutti gli effetti, ogni atto di assenso comunque denominato di competenza delle pubbliche amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare; se una o più amministrazioni (diverse da quelle che tutelano interessi sensibili) hanno espresso il proprio dissenso, la determinazione di conclusione del procedimento è assunta dall'amministrazione precedente sulla base della **maggioranza delle posizioni** espresse in sede di conferenza. Con questa modifica, decisamente rilevante, la legge n. 340 del 2000 ha consentito all'amministrazione precedente di assumere comunque la determinazione di conclusione del procedimento nonostante i dissensi, sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza. Sull'argomento vedi Ernesto Sticchi Damiani, *La conferenza di servizi*, Treccani - Diritto on line 2015. G. Gardini nella relazione al convegno "Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241, tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato", Urbino maggio 2006, *La conferenza di servizi la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, scrive: «Da subito emergono i problemi legati alla definizione del concetto di "maggioranza", non essendo chiaro se con esso si vuole alludere ad criterio meramente quantitativo, o debba piuttosto prestarsi attenzione alla dimensione delle amministrazioni interessate, alla loro rappresentatività, alla rispettiva rilevanza ai fini della decisione finale, etc. Il dissenso deve comunque essere di carattere propositivo (ossia motivato e pertinente all'oggetto della conferenza), a pena di inammissibilità: attraverso questa previsione si intende chiarire la differenza tra un assenso contenente prescrizioni e correttivi effettivamente praticabili, ed un dissenso celato o sostanziale da parte delle amministrazioni che prendono parte alla conferenza»

⁸⁷ La legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha previsto che l'amministrazione procedente adotti la determinazione motivata di conclusione del procedimento tenendo conto delle **posizioni prevalenti** espresse in conferenza, e non in base alla semplice maggioranza dei voti. Inoltre ha introdotto un'ulteriore tipologia di conferenza: la conferenza preliminare. Si tratta di un procedimento che ha ad oggetto istanze, progetti preliminari e studi di fattibilità. Non si tratta né di una conferenza istruttoria né di una conferenza decisoria: si potrebbe forse definire come conferenza pre-decisoria, nel senso che le amministrazioni esprimono attraverso essa un giudizio, autovincolandosi a non esprimere in seguito ragioni di dissenso, salvo che siano legate a fatti sopravvenuti. Vedi F. Caringella-M. Santini, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e 80/2005*, a cura di F. Caringella, D. De Carolis, G. De Marzo, I, Milano, Ed. Giuffrè, 2005

approvato i progetti entro trenta giorni dalla convocazione. Inoltre precisava che la conferenza, per le opere di interesse statale, dovesse essere indetta dal Provveditore alle opere pubbliche, cui competeva l'accertamento di conformità urbanistica, salvo il caso di opere insistenti sul territorio di più regioni per il quale l'intesa competeva agli organi del Ministero dei lavori pubblici.

Occorre sottolineare che tutte le successive modifiche apportate al suddetto art.14 della legge 241, a partire da quella della suddetta legge del 2001, hanno eliminato qualsiasi riferimento specifico alla conferenza di servizi di cui al D.P.R. 383 del 1994. Si tratta di capire se tale lacuna normativa si sia verificata per errore oppure sia stata voluta, ipotizzando magari di regolare successivamente con dispositivi appositi le conferenze dei servizi *ex art. 81*, oppure ritenendo che le conferenze di servizi da convocarsi per la localizzazione delle opere pubbliche d'interesse statale dovessero essere svolte in base quanto indicato per le conferenze dei servizi in generale. Per quest'ultima ipotesi, occorre rilevare che risulta difficile attenersi alle regole generali data la specificità del procedimento.

Anche la recente norma con cui viene riformato l'istituto della conferenza dei servizi, il decreto legislativo n. 127 del 2016,⁸⁸ non contiene alcun riferimento specifico alle conferenze di servizi da convocarsi per la localizzazione delle opere pubbliche d'interesse statale.

L'obiettivo della riforma, come dichiarato nella relazione illustrativa del decreto stesso, è rivedere il principale strumento “tradizionale” di semplificazione, in considerazione della sua incidenza su meccanismi decisionali che coinvolgono molteplici interessi. Tale riforma prevede che la ridefinizione e la semplificazione della disciplina della conferenza di servizi si realizzi sulla base di diversi criteri tra cui: la riduzione dei tempi e dei casi in cui la conferenza è obbligatoria; lo snellimento dei lavori da conseguire anche con l'utilizzo di strumenti informatici; lo svolgimento della conferenza anche in modalità asincrona; la semplificazione del modello decisionale attraverso la previsione della partecipazione alla conferenza di un rappresentante unico delle amministrazioni statali; la differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori della conferenza, secondo il principio di proporzionalità, prevedendo per i soli casi di procedimenti complessi la convocazione di riunioni in presenza.⁸⁹

Sono previste tre tipologie di conferenza dei servizi - decisoria, preliminare e istruttoria - da svolgersi in forma semplificata e asincrona ovvero in forma simultanea e sincrona.

L'amministrazione procedente ha la possibilità di indire, per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, una conferenza preliminare finalizzata ad indicare al richiedente, prima della presentazione dell'istanza o del progetto definitivo, le condizioni per ottenere i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati. Come nella disciplina previgente, la conferenza preliminare può essere indetta sia per valutare progetti di particolare complessità e insediamenti di beni e di servizi, sia per realizzare opere pubbliche e di interesse generale.⁹⁰ Occorre sottolineare che le determinazioni

⁸⁸ Il decreto legislativo n. 127 del 30 giugno 2016, n. 127 “Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi” ha attuato quanto previsto dall'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

⁸⁹ Vedi ANCI, *La nuova disciplina della Conferenza di servizi D. LGS. 30 GIUGNO 2016 N. 127 Istruzioni tecniche, linee guida, note e modulistica*, I Quaderni, luglio 2016

⁹⁰ La conferenza dei servizi preliminare come detto era già stata introdotta dalla legge n. 15 del 2005. Si tratta di un procedimento che ha ad oggetto istanze, progetti preliminari e studi di fattibilità.

espresse in sede di conferenza preliminare possono essere modificate o integrate solo se motivate da significativi elementi emersi nei procedimenti successivi.⁹¹

Non si tratta né di una conferenza istruttoria né di una conferenza decisoria: si potrebbe forse definire come conferenza pre-decisoria, nel senso che le amministrazioni esprimono attraverso essa un giudizio, autovincolandosi a non esprimere in seguito ragioni di dissenso che non siano emerse in sede di esame del progetto preliminare, salvo che siano legate a fatti sopravvenuti.⁹²

Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto di fattibilità tecnica ed economica al fine di indicare le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente.⁹³

La conferenza istruttoria, in linea con la disciplina previgente, è facoltativa e può essere indetta dall'amministrazione precedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati.

La forma di questa conferenza è libera: essa può svolgersi con le modalità della conferenza semplificata oppure simultanea.

La conferenza di servizi decisoria è indetta obbligatoriamente dall'amministrazione precedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici.⁹⁴

La nuova norma prevede due modelli di conferenza di servizi, caratterizzati da diverse modalità di svolgimento, in relazione alla complessità della decisione da prendere o alla espressione, da parte delle amministrazioni coinvolte, di dissensi o di condizioni che richiedono una modifica progettuale:

- La conferenza semplificata
Deve essere la modalità ordinaria di svolgimento della conferenza e si tiene senza riunioni, in modalità “asincrona”, mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze e della relativa documentazione. Alla pubblica amministrazione precedente spetta la ponderazione sulla superabilità o meno del dissenso espresso mediante prescrizioni.
- La conferenza simultanea
La conferenza simultanea, cioè con la riunione, è prevista unicamente nei seguenti casi:

⁹¹ D.lgs. 30 giugno 2016 n. 127 :“*le determinazioni espresse in sede di Conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati sul progetto definitivo*”

⁹² Vedi F. Caringella-M. Santini, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e 80/2005*, a cura di F.Caringella, D. De Carolis, G. De Marzo, I. Milano, Ed. Giuffrè, 2005

⁹³ Vedi ANCI, *La nuova disciplina della Conferenza di servizi D. LGS. 30 GIUGNO 2016 N. 127 Istruzioni tecniche, linee guida, note e modulistica*, I Quaderni, luglio 2016 e il documento prodotto dal Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, *Guida alla nuova conferenza dei servizi*, giugno 2016

⁹⁴ *idem*

- 1) quando nel corso della conferenza semplificata sono stati acquisiti atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali al provvedimento da prendere;
- 2) nei casi di particolare complessità della decisione da assumere: l'amministrazione procedente può indire direttamente la conferenza simultanea o procedere su richiesta motivata di una delle amministrazioni coinvolte o del privato interessato entro il termine indicato nell'indizione per l'integrazione documentale;⁹⁵
- 3) in caso di progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale regionale: in questa ipotesi, tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione del progetto vengono acquisiti in una conferenza di servizi che è convocata direttamente in modalità simultanea.⁹⁶

Le amministrazioni coinvolte nel procedimento devono esprimere determinazioni congruamente motivate, formulate in termini di assenso o dissenso, ed indicare, nei casi in cui sia possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso devono essere espresse in modo chiaro e analitico e specificare se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa, da un atto amministrativo generale o discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico

Per entrambe le tipologie di conferenza dei servizi, i lavori della conferenza si concludono entro 45 giorni dalla sua indizione, 90 giorni qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini.

La norma introduce una nuova disciplina in materia di silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni e tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici.

Infatti, esclusi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione Europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi (ad esempio la valutazione di impatto ambientale), la mancata comunicazione della determinazione entro il termine indicato dall'amministrazione procedente nella comunicazione di indizione della conferenza semplificata, equivale ad assenso senza condizioni. Si considera acquisito l'assenso anche quando la determinazione è priva dei requisiti richiesti.⁹⁷

⁹⁵ L'art. 14-bis, comma 7 della legge 241/90 introdotto dal D.lgs. 30 giugno 2016 n. 127 cita: “Ove necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere, l'amministrazione procedente può comunque procedere direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona, ai sensi dell'articolo 14-ter. In tal caso indice la conferenza comunicando alle altre amministrazioni le informazioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2 e convocando la riunione entro i successivi quarantacinque giorni. L'amministrazione procedente può altresì procedere in forma simultanea e in modalità sincrona su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato avanzata entro il termine perentorio di cui al comma 2, lettera b). In tal caso la riunione è convocata nei successivi quarantacinque giorni”

⁹⁶ Art. 14 comma 4 “Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 25, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter. La conferenza è indetta non oltre dieci giorni dall'esito della verifica documentale di cui all'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e si conclude entro il termine di conclusione del procedimento di cui all'articolo 26, comma 1, del medesimo decreto legislativo. Resta ferma la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale”. Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come esaminato in precedenza, è stato modificato dal d.lgs. n. 104 del 2017

⁹⁷ art. 14-bis, comma 4: “Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal

Per le conferenze dei servizi svolte in modalità simultanea, si considera acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, oppure abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Alla conclusione dei lavori della conferenza dei servizi, l’amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza entro il termine previsto, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i propri rappresentanti.

Una rilevante novità introdotta dalla normativa riguarda la previsione, nella conferenza simultanea, del rappresentante unico per ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione. Tale soggetto deve esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell’amministrazione che rappresenta in tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell’assenso.⁹⁸

Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio o, in caso di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Le altre amministrazioni statali possono comunque intervenire in funzione di supporto e possono esprimere al rappresentante unico il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza.⁹⁹

La determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, adottata dall’amministrazione procedente, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati nei seguenti casi:

- 1) sono stati acquisiti esclusivamente atti di assenso non condizionato;
- 2) sono stati acquisiti atti di assenso a seguito del formarsi del silenzio assenso (l’amministrazione competente non ha comunicato la determinazione entro il termine perentorio indicato nella comunicazione di indizione oppure ha reso una determinazione non congruamente motivata o priva dei requisiti richiesti);
- 3) sono stati acquisiti atti di assenso con condizioni e prescrizioni che, ad avviso dell’amministrazione procedente possono essere accolte.

Quando sono stati acquisiti atti di dissenso che l’amministrazione procedente non ritiene superabili si adotta la determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza.

In caso di approvazione unanime, la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza è immediatamente efficace. Nel caso si decida sulla base delle posizioni prevalenti, l’efficacia della determinazione è sospesa quando sono stati espressi dissensi qualificati per il periodo utile alla presentazione dell’opposizione.¹⁰⁰

L’art. 14 *quater* riserva un potere degli enti coinvolti di stimolare, con richiesta motivata, l’Amministrazione procedente a intervenire in autotutela sugli esiti della

comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito.

⁹⁸ art. 14-ter, comma 3 *“Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione e' rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso”*

⁹⁹ Vedi Ministero per la Semplicazione e la Pubblica Amministrazione, *Guida alla nuova conferenza dei servizi*, giugno 2016

¹⁰⁰ *idem*

conferenza, sia con l’annullamento del provvedimento, sia con la revoca. Tuttavia, l’esercizio di tale potere è radicalmente precluso agli enti che non abbiano partecipato alla conferenza, oppure abbiano emanato un parere fuori tempo massimo ovvero abbiano emanato un parere privo dei requisiti minimi previsti.¹⁰¹ Il silenzio-assenso così come previsto dalla riforma punisce quindi pesantemente l’amministrazione coinvolta che sia stata inadempiente, facendole perdere il potere di dissentire e di impedire la conclusione del procedimento.¹⁰²

«L’obiettivo perseguito dal legislatore è stato quello di assicurare tempi certi di conclusione delle procedure per i cittadini, le imprese e per le opere pubbliche. In quest’ottica, la riforma ha privilegiato l’istituto della conferenza di servizi in forma semplificata e asincrona, quale modalità “fisiologica” di assunzione delle determinazioni della P.A. in caso di coinvolgimento di più enti.

La disciplina ricollega all’utilizzo della modalità asincrona (senza necessità di riunioni caratterizzate da presenza simultanea dei rappresentanti degli enti nel procedimento) un onere molto stringente per le amministrazioni coinvolte di far pervenire le proprie determinazioni entro un termine perentorio ed inderogabile, in un’ottica acceleratoria e di semplificazione: detto termine, come regola generale, non può essere superiore a 45 giorni, e può essere esteso fino a 90 giorni nell’ipotesi in cui tra le amministrazioni coinvolte nel procedimento ve ne siano di preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini. La norma opera poi un chiaro ed inequivocabile cenno – anzi, un vero e proprio monito – alle responsabilità non solo dell’ente, ma anche personali del dipendente, connesse all’effetto di assenso, anche implicito, rispetto alla richiesta del privato, per le ipotesi in cui l’istanza a causa del meccanismo di silenzio - assenso trovi un accoglimento che non avrebbe meritato, ove l’ente coinvolto avesse reso il parere nei termini o con i requisiti di contenuto necessari».¹⁰³

Una particolare riflessione merita il fatto che il silenzio-assenso sia reso un atto interno al procedimento e si applichi non solo nel rapporto tra amministrazione pubblica e privati, ma anche tra diverse amministrazioni pubbliche e sia stato esteso anche alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (come per esempio i beni culturali e la salute dei cittadini), alle quali viene data la possibilità di esprimersi entro un termine diverso e più ampio (quello previsto dalla normativa di settore o, in mancanza, del termine di novanta giorni), scaduto il quale sono, tuttavia, sottoposte alla regola generale del silenzio-assenso. Come si evince dal parere del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016 formulato proprio in seguito a quesito su alcuni problemi applicativi dell’articolo 17 bis della legge 241/1990 introdotto dalla legge di riforma in argomento, il silenzio-assenso endoprocedimentale costituisce un “nuovo paradigma”: “in tutti i casi in cui il procedimento amministrativo è destinato a concludersi con una decisione ‘pluristrutturata’ (nel senso che la decisione finale da parte dell’Amministrazione precedente richiede per legge l’assenso vincolante di un’altra Amministrazione), il silenzio dell’Amministrazione interpellata, che rimanga inerte non esternando alcuna volontà, non ha più l’effetto di precludere l’adozione del provvedimento finale ma è, al contrario, equiparato *ope legis* a un atto di assenso e consente all’Amministrazione precedente l’adozione del provvedimento

¹⁰¹ Vedi Alberto Salmasio, *La nuova conferenza dei servizi dopo la riforma Madia*, su LexItalia. It – Rivista di diritto pubblico

¹⁰² Vedi www.giustizia-amministrativa.it

¹⁰³ Alberto Salmasio, *La nuova conferenza dei servizi dopo la riforma Madia*, su LexItalia. It – Rivista di diritto pubblico

conclusivo”.¹⁰⁴ Il parere del Consiglio di Stato sottolinea che “il nuovo strumento di semplificazione conferma la natura “patologica” e la valenza fortemente negativa che connota il silenzio amministrativo, sia che esso venga in rilievo nei rapporti verticali (tra amministrazione e cittadino), sia che maturi nell’ambito di un rapporto orizzontale con un’altra Amministrazione co-decidente.”¹⁰⁵

L’obiettivo è quello di favorire la tempestiva conclusione dei procedimenti amministrativi sempre osservando il principio costituzionale del buon andamento dell’azione amministrativa, che deve essere efficiente e tempestiva. Oltre al principio del buon andamento dell’azione amministrativa, il Consiglio di Stato evidenzia il riferimento al principio di trasparenza che da tempo ormai deve contraddistinguere l’attività della pubblica amministrazione.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Consiglio di Stato, parere n. 1640 del 13 luglio 2016

¹⁰⁵ *idem*

¹⁰⁶ “L’Amministrazione trasparente è un’Amministrazione che, ancor prima di rendere ostensibili ai cittadini dati e documenti, evita qualsiasi forma di opacità o di ambiguità, assumendo decisioni espresse. Il silenzio è, invece, antinomico alla trasparenza, perché rappresenta un comportamento “opaco” e non ostensibile.

L’introduzione di rimedi di semplificazione dissuasivi e stigmatizzanti il silenzio contribuisce, quindi, anche a dare piena attuazione al principio di trasparenza dell’azione amministrativa: l’arresto del procedimento non può più avvenire con un comportamento per definizione “opaco”, quale è l’inerzia; al contrario, le perplessità di un’amministrazione sull’iter procedimentale devono diventare espresse.”
Consiglio di Stato, parere n. 1640 del 13 luglio 2016

3.3 Le fasi del procedimento approvativo delle opere pubbliche di interesse statale

3.3.1 L’individuazione dell’Amministrazione statale competente

Ogni qualvolta Amministrazioni statali, enti istituzionalmente competenti o concessionari di servizi pubblici debbano realizzare opere pubbliche previste su aree di proprietà dello Stato oppure opere pubbliche finanziate in favore di Amministrazioni statali, devono ricorrere alla procedura normata dal D.P.R. 383 del 1994.

L’Ente proponente dovrà quindi indirizzare l’istanza di accertamento della conformità urbanistica dell’intervento all’Ufficio competente. Come detto in precedenza, è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l’organo deputato ad esercitare tali funzioni, e si avvale della Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali e, dal 1996, dei Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche. Infatti la legge 15 maggio 1997, n. 127 “Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”, nota come *Bassanini bis*, ha previsto una riforma dei procedimenti ed una riorganizzazione delle mansioni e, per quanto concerne i procedimenti ex art 81, ha ribadito le determinazioni sancite dal Gabinetto del Ministro nella Circolare 4 giugno 1996 n.4294/25, con la quale l’allora Ministro dei Lavori Pubblici Antonio Di Pietro attribuiva ai Provveditori alle Opere Pubbliche la potestà di compiere tutti gli atti diretti al raggiungimento dell’intesa Stato –Regione ex art. 81 D.P.R. 616/77 relativamente agli interventi ricadenti nell’ambito della loro competenza territoriale e funzionale, lasciando di competenza della Direzione Generale del Coordinamento Territoriale del Ministero il raggiungimento dell’intesa per i casi di opere riguardanti il territorio di più regioni e le determinazioni di cui al comma 4 dell’art.81, relative al mancato perfezionamento dell’intesa.¹⁰⁷ I Provveditorati alle Opere Pubbliche, organi decentrati dell’attuale Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono enti cui è demandata la predisposizione dei programmi di massima delle opere pubbliche da eseguirsi sul territorio e la gestione tecnico amministrativa ed economica dei lavori stessi.

Presso i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche è costituito il Comitato Tecnico Amministrativo¹⁰⁸, organo consultivo che esprime pareri sui progetti di importo

¹⁰⁷ L’art. 17 norma le conferenze dei servizi ex art. 81: “La conferenza di cui al comma 1 e’ indetta, per le opere di interesse statale, dal Provveditore alle opere pubbliche competente per territorio. Allo stesso organo compete l’accertamento di cui all’articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, salvo il caso di opere che interessano il territorio di piu’ regioni per il quale l’intesa viene accertata dai competenti organi del Ministero dei lavori pubblici”

¹⁰⁸ Art. 215 comma 3 del D.Lgs n. 50 del 2016 Codice dei contratti pubblici : “Il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 50 milioni di euro, nonché parere sui progetti delle altre stazioni appaltanti che siano pubbliche amministrazioni, sempre superiori a tale importo, ove esse ne facciano richiesta. Per i lavori pubblici di importo inferiore a 50 milioni di euro, le competenze del Consiglio superiore sono esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche. Qualora il lavoro pubblico di importo inferiore a 50 milioni di euro, presenti elementi di particolare rilevanza e complessità il provveditore sottopone il progetto, con motivata relazione illustrativa, al parere del Consiglio superiore”

inferiore a 50 milioni di euro ed ha funzioni analoghe a quelle esercitate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.¹⁰⁹

Con la Circolare Di Pietro i Provveditorati diventano quindi gli organi preposti all'espletamento dell'iter autorizzativo per la localizzazione di opere pubbliche ricadenti nell'ambito territoriale di loro competenza, rispondendo ad un'esigenza di decentramento delle funzioni svolte prima direttamente dal Ministero nell'ottica di facilitare le interlocuzioni e la concertazione tra i soggetti deputati a esprimere parere sulle opere e gli enti territoriali.

Tali attribuzioni sono state ribadite nel recente “Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti” (D.P.C.M. n.72 dell'11 febbraio 2014) e dal Decreto Ministeriale attuativo n. 346 del 4 agosto 2014:

1) La Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali, d'intesa con le competenti strutture Dipartimentali, svolge le funzioni di competenza del Ministero nelle attività di relative agli adempimenti tecnici ed amministrativi inerenti l'espletamento delle procedure di localizzazione di opere infrastrutturali di rilievo nazionale, ai sensi del D.P.R. n. 383 del 1994 e successive modificazioni;

2) Il Provveditorato interregionale svolge, in particolare, le funzioni nell'ambito delle opere pubbliche di competenza del Ministero e gli adempimenti tecnico-amministrativi relativi all'espletamento delle procedure di localizzazione di interventi e opere di competenza.

La competenza sulla titolarità della procedura in base alla tipologia di opere da autorizzare è regolata dalla Circolare del Ministero n. 26 del 14 gennaio 2005 della stessa Direzione Generale per lo sviluppo del territorio.

La circolare specifica che la competenza del procedimento per le opere infrastrutturali di rilievo nazionale (escluse le infrastrutture strategiche) resta attribuita al Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale e i servizi generali - Direzione generale per le politiche di sviluppo del territorio, qualora gli interventi da eseguire su assi, arterie o tratti della rete infrastrutturale di trasporto di interesse nazionale vadano oltre gli ambiti territoriali dei Provveditorati (rete autostradale e stradale, nuove opere ferroviarie e interventi di ristrutturazione, potenziamento o razionalizzazione di opere ferroviarie già esistenti che comportino nuove relazioni con il sistema infrastrutturale e con evidenti ricadute sull'assetto territoriale), oppure riguardino i principali nodi di collegamento del sistema nazionale dei trasporti, aeroporti e varchi di accesso.

La Direzione Generale per lo sviluppo del territorio si riserva la titolarità esclusiva delle funzioni relative all'accertamento della conformità delle opere alle prescrizioni dei piani urbanistici inerenti la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica, nonché quelle sulle condotte primarie di gasdotti e oleodotti.

Per quanto concerne le procedure per la localizzazione di progetti relativi agli interporti, l'amministrazione comunale interessata dovrà recepire l'intervento nel proprio Piano regolatore generale mediante apposita variante. Se ciò non si realizza, si applicano le disposizioni dell'art. 81 del D.P.R. 616/1977, nel caso d'interporti di rilievo nazionale.

L'esercizio delle funzioni di cui all'art. 81 del D.P.R. n. 616/1977 compete ai Provveditorati quando riguarda i procedimenti di localizzazione delle opere puntuali di interesse statale (ad esclusione delle opere che investono i rapporti tra lo Stato italiano e

¹⁰⁹ Pietro La Rocca, *L'esecuzione di Opere Pubbliche*, 1991 Maggioli Editore, Rimini

gli altri Stati) e quelli delle opere da realizzarsi su itinerari o tratti della rete stradale il cui tracciato ricada all'interno dei limiti territoriali di ciascun Provveditorato, sempre che si tratti di interventi di limitato impatto urbanistico o aventi caratteristiche esclusivamente locali.¹¹⁰

3.3.2 La procedura di accertamento della conformità urbanistica e i lavori della conferenza dei servizi

A seguito di richiesta di avvio dell'*iter* autorizzativo, l'Amministrazione titolare del procedimento inoltra alla Regione interessata dall'intervento l'istanza di accertamento della conformità urbanistica dell'opera unitamente alla relativa documentazione progettuale (progetto definitivo).

Le richieste di accertamento e la relativa documentazione possono essere inviati per via telematica con le modalità previste dall'art. 47 del Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale). E' inoltre prevista la possibilità di depositare la documentazione su una piattaforma telematica.

La Regione invita i Comuni interessati ad esprimersi in merito alla conformità dell'intervento con la pianificazione comunale ed è tenuta a comunicare l'esito dell'accertamento effettuato nei successivi sessanta giorni (come indicato nel D.P.R. 383 del 1994). Qualora l'accertamento di conformità dia esito negativo oppure l'intesa tra lo Stato e la Regione non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi.¹¹¹

Come detto in precedenza, per le conferenze dei servizi finalizzate alla localizzazione di opere pubbliche di interesse statale, continua ad essere in vigore in termini di tempi e modi di svolgimento delle conferenze quanto indicato nel D.P.R. 383 del 1994, poiché non vi è nel testo della direttiva Madia alcun nuovo riferimento specifico ad esse.¹¹²

¹¹⁰ Si vedano i contenuti della Circolare del Ministero Infrastrutture e Trasporti n. 26 del 14 gennaio 2005.

¹¹¹ Art. 3 D.P.R. 383 del 1994 “*Qualora l'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 2, comma 14, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.*” D.P.R. 383/1994 art. 3 comma 1.

¹¹² La riforma Madia (D.lgs. 30 giugno 2016 n. 127) esaminata in precedenza, ha normato l'iter procedurale della nuova conferenza dei servizi, che dovrebbe svolgersi secondo le modalità e i tempi di seguito illustrati, senza però trattare in modo specifico le conferenze dei servizi *ex art.81*.

In caso di conferenza semplificata, con l'indizione della conferenza, l'amministrazione procedente deve comunicare l'oggetto della determinazione da assumere e trasmettere la relativa documentazione oppure le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria (art. 14 *bis* comma 2 lettera a). Deve inoltre comunicare alle amministrazioni e agli enti coinvolti nel procedimento il termine entro il quale possono richiedere integrazioni documentali (sempre entro i successivi 15 giorni art. 14 *bis* comma 2 lettera b) e il termine, non superiore a 45 giorni (oppure 90 giorni nel caso siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini) entro il quale sono tenuti a formulare parere di competenza (art. 14 *bis* comma 2 lettera c). Nel caso di istanza di documentazione integrativa, i soggetti preposti al rilascio di parere possono chiedere la sospensione dei termini una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni. L'amministrazione procedente deve inoltre già indicare la data dell'eventuale riunione della conferenza simultanea, da convocarsi nel caso siano formulati assensi o dissensi che indicano condizioni o prescrizioni tali da richiedere modifiche sostanziali al progetto (art. 14 *bis* comma 2 lettera d).

Entro il termine indicato, non superiore quindi a 45 giorni o 90 giorni nel caso siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini, le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza. Le determinazioni devono essere congruamente motivate

e indicare, nel caso di dissenso e ove possibile, le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Tali prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso devono essere espresse in modo chiaro e analitico e specificare se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico (art. 14 *bis* comma 3). Ad esclusione dei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine previsto oppure la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti suddetti equivalgono ad assenso senza condizioni. L'amministrazione ed i singoli dipendenti hanno la responsabilità per l'assenso reso, ancorché implicito (art. 14 *bis* comma 4).

Entro 5 giorni dalla data della conferenza occorre adottare la determinazione di conclusione della stessa, oppure, entro 10 giorni, convocare la riunione della conferenza dei servizi simultanea in modalità sincrona. La determinazione motivata di conclusione della conferenza è positiva qualora siano stati acquisiti esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, ovvero qualora si ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza. Se invece sono stati acquisiti uno o più atti di dissenso ritenuti non superabili, l'amministrazione precedente adotta, sempre entro 5 giorni, la determinazione di conclusione negativa della conferenza (art. 14 *bis* comma 5) e procede a convocare la conferenza dei servizi simultanea in modalità sincrona nei termini sopra esposti.

La conferenza dei servizi simultanea in modalità sincrona può essere indetta direttamente nei casi in cui i progetti da sottoporre al procedimento autorizzativo risultino di particolare complessità per quanto concerne la decisione da assumere (vedi art. 14 *bis* comma 7). La partecipazione contestuale alla conferenza può avvenire anche in via telematica e i lavori della stessa si concludono non oltre 45 giorni decorrenti dalla data della riunione. Qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è fissato 90 giorni (vedi art. 14 *ter* comma 2).

Ciascun ente o amministrazione convocato partecipa alla riunione rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso (vedi art. 14 *ter* comma 3).

Poiché alla conferenza partecipano anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali dovrebbero essere rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, oppure dal Prefetto. Le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire, con funzioni di supporto, ai lavori della conferenza (vedi art. 14 *ter* comma 4).

Per quanto concerne le altre amministrazioni pubbliche, anch'esse sono tenute ad intervenire con un proprio rappresentante unico la cui designazione è definita autonomamente da ciascuna regione e ciascun ente locale (vedi art. 14 *ter* comma 5).

L'amministrazione titolare del procedimento invita i soggetti interessati, compresi i proponenti, alla riunione della conferenza simultanea (vedi art. 14-*ter* comma 6). Alla conferenza dei servizi possono essere invitati anche soggetti privati, quali enti o società gestori di servizi pubblici a vario titolo interferiti dalle opere oggetto di autorizzazione: tali soggetti partecipano ai lavori della conferenza al fine di apportare un contributo di migliore inserimento delle opere sul territorio, fornendo indicazioni per una migliore definizione della progettazione esecutiva. Si tratta dunque di un contributo tecnico.

All'esito dell'ultima riunione, l'amministrazione precedente adotta la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza sulla base delle posizioni favorevoli espresse. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza (vedi art. 14 *ter* comma 7).

Talvolta, per progetti di particolare complessità o urgenza, su motivata richiesta dell'interessato, corredata da uno studio di fattibilità, viene indetta una conferenza dei servizi preliminare. Lo scopo è valutare, prima della presentazione di un progetto definitivo, le condizioni per ottenere i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati. La conferenza preliminare si svolge secondo le disposizioni previste per la conferenza semplificata, con abbreviazione dei termini fino alla metà (vedi art. 14 comma 3).

Occorre quindi un lavoro di mediazione per far convergere i dettami delle due norme, promuovendo la semplificazione e la celerità auspicata dalla riforma nel rispetto dei tempi previsti per effettuare l'accertamento della conformità dell'intervento alle norme urbanistiche ed edilizie.

Le conferenze dei servizi finalizzate alla localizzazione di opere pubbliche di interesse statale sono decisorie in quanto la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. La conferenza dei servizi si esprime sui progetti definitivi entro sessanta giorni dalla convocazione, e può apportare modifiche al progetto senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni del soggetto proponente.¹¹³ Alla conferenza dei servizi sono ovviamente sempre invitate l'amministrazione regionale e quella comunale relative al territorio su cui è pervista la localizzazione dell'intervento.¹¹⁴ Possono avere luogo una o più conferenze referenti per raccogliere pareri e formulare eventuali richieste di modifica al progetto e una conferenza deliberante finale.

Nel caso di opere soggette a vincoli o sottoposte a tutela ai sensi del D.Lgs 22 gennaio 2004 n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio” viene sempre coinvolto il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, che delega all'espressione del parere la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio competente per territorio.¹¹⁵

La concertazione sull'opera tra le pubbliche Amministrazioni coinvolte è finalizzata a pervenire, nel caso di dissensi, ad una mediazione tra gli interessi di ciascuno degli enti coinvolti. Nel caso dei procedimenti in questione, qualora l'intervento risulti difforme dalle norme degli strumenti urbanistici vigenti o adottati dalle amministrazioni comunali e le stesse non desiderino l'opera o la localizzazione della stessa così come prevista sul loro territorio, oppure non vi sia favorevole volontà d'intesa da parte della Regione, non è possibile raggiungere una conclusione positiva della conferenza dei servizi. Lo Stato non può decidere in questa fase del procedimento autorizzativo senza tenere conto della volontà degli enti territoriali. Per questo motivo la conclusione delle conferenze in base alle posizioni prevalenti non può essere considerata applicabile alle conferenze di servizi per la localizzazione di opere statali.¹¹⁶

¹¹³ “La conferenza si esprime sui progetti definitivi entro sessanta giorni dalla convocazione, apportando ad essi, ove occorra, le opportune modifiche, senza che ciò comporti la necessità di ulteriori deliberazioni del soggetto proponente.” D.P.R. 383/1994 art 3 comma 3

¹¹⁴ “Alla conferenza di servizi partecipano la regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali”. D.P.R. 383/1994 art. 3 comma 1

¹¹⁵ “La conferenza valuta i progetti definitivi relativi alle opere di interesse statale, nel rispetto delle disposizioni relative ai vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali”. D.P.R. 383/1994 art. 3 comma 2

¹¹⁶ «La disciplina sulle conferenze di servizi, così come risultante dalle modifiche apportate alla Legge 241 in tema di conferenza “istruttoria”, di conferenza “decisoria” ed, in genere, dello svolgimento delle conferenze e di formazione del provvedimento finale, viene ritenuto non applicabile alle opere di interesse statale. Su quest'ultimo argomento si era già espresso con parere n.622 del 5 novembre 1997 il Consiglio di Stato al quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva formulato un quesito riguardante l'applicabilità al procedimento di localizzazione ex D.P.R. 383/94 del nuovo meccanismo della decisione “a maggioranza”. In tale sede, il Consiglio di Stato aveva osservato che, nonostante le modifiche introdotte dalla Legge 127/97, la ratio dell'istituto delle conferenze di servizi era da individuarsi nella sua funzione di snellimento e di semplificazione procedimentale, escludendo che ciò attribuisse ad esso il potere di derogare alle norme ed agli atti amministrativi generali. Si riteneva, invece, che il provvedimento conclusivo del procedimento di localizzazione di opere pubbliche statali

Il rispetto dei tempi per la conclusione del procedimento nel caso di difformità delle opere agli strumenti urbanistici, anche quando l'ente territoriale coinvolto decida di approvare l'opera, è di difficile attuazione, in quanto il perfezionamento del procedimento di intesa Stato-Regione è subordinato all'acquisizione di apposita Deliberazione di Consiglio Comunale di condivisione dell'intervento la quale, essendo un atto sostanzialmente “politico”, è soggetta a tempistiche e condizioni particolari (si pensi al caso in cui il procedimento coincida con la fine di un mandato o con le elezioni di un nuovo Sindaco).

3.3.3 La conclusione del procedimento

L'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza al termine dei lavori della conferenza stessa. Come stabilito dal D.P.R. 383 del 1994, l'approvazione dei progetti con decisione adottata dalla conferenza di servizi sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni, anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta, previsti da leggi statali e regionali.

L'approvazione dell'intervento proposto, nel caso in cui si perfezioni comunque l'intesa Stato- Regione nonostante la difformità dello stesso dagli strumenti urbanistici vigenti o adottati dalle amministrazioni comunali, ha luogo di variante urbanistica e il Comune è tenuto a produrre apposita deliberazione di Consiglio Comunale di condivisione dell'intervento ai sensi art. 42 lettera b del D.lgs 267 del 2000 e ad adeguare gli atti del proprio piano regolatore alle determinazioni della conferenza. L'Amministrazione competente emette quindi un decreto approvativo dalla cui data è autorizzata la fattiva esecuzione dell'opera ed è eventualmente disposto anche il vincolo preordinato all'esproprio sulle aree interessate secondo quanto stabilito dall'art.10 del D.P.R. n. 327 del 2001.

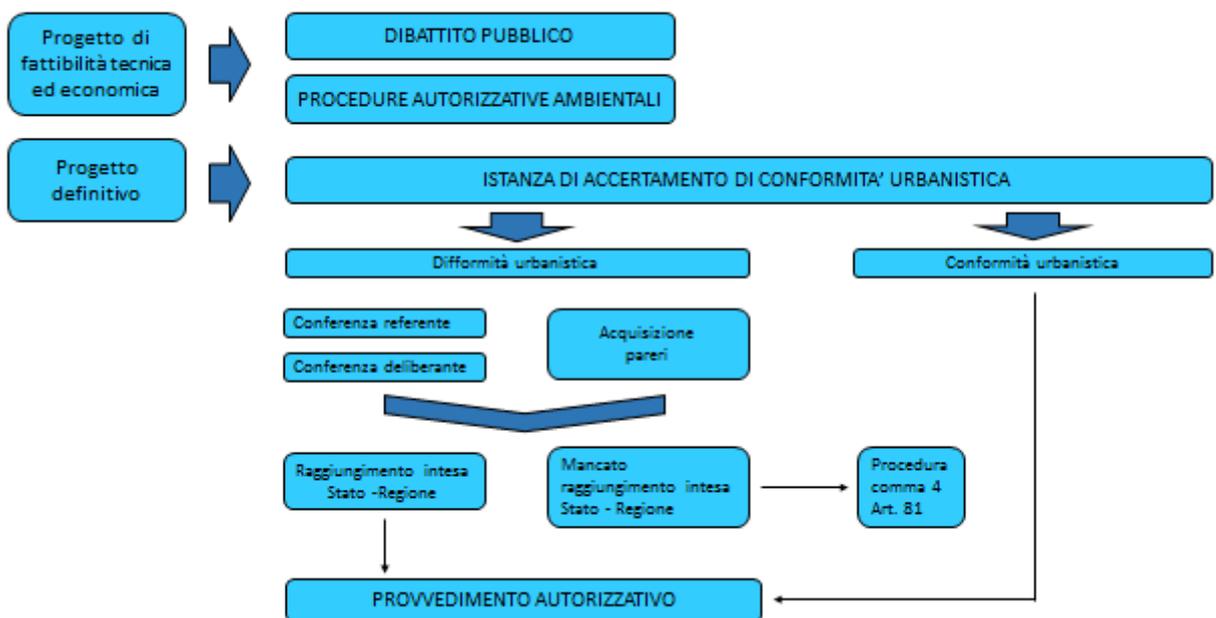
Gli atti del procedimento sono tempestivamente pubblicati sul sito del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e dell'ente o amministrazione proponente l'intervento, come disposto dalla normativa vigente in materia di trasparenza (D.Lgs n. 33 del 2013 così come modificato dal D.Lgs n. 97 del 2016)

In caso di dissenso da parte della regione interessata, equivalente alla mancata intesa Stato – Regione, non è possibile pervenire alla conclusione del procedimento ma si applica la procedura prevista dall'articolo 81, comma 4, del D.P.R. 616 del 1977 e ribadito dal D.P.R. 383 del 1994: “Se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni del programma di intervento, e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia”. In

comportasse sempre un potere di deroga, sia quando, in sede di conferenza di servizi, l'approvazione all'unanimità di un progetto tiene luogo di variante urbanistica (per l'appunto in deroga allo strumento urbanistico vigente), sia quando, non essendosi raggiunta l'unanimità, la Presidenza del Consiglio dei Ministri deve valutare la prevalenza degli interessi pubblici statali rispetto a quelli locali e, quindi, può “derogare” agli ordinari poteri urbanistici delle regioni e degli enti locali. Pertanto, è indubbio che tutte le innovazioni riguardanti lo svolgimento delle conferenze di servizi, comprese anche quelle recentemente introdotte dalla Legge 11 febbraio 2005, n.15 che consente di concludere le conferenze tenendo conto delle cosiddette “posizioni prevalenti”, non possono essere considerate, in assenza di un'espressa previsione legislativa, applicabili alle conferenze di servizi per la localizzazione di opere statali.» Massimo Fragolino, *La localizzazione delle opere di interesse statale*, in *Altalex – Quotidiano di informazione giuridica* n. 1214/2005

particolare, come precisato dalla Circolare esplicativa del Ministero Infrastrutture e Trasporti n. 26 del 14 gennaio 2005 già menzionata, i Provveditorati, in tutte le ipotesi di mancato perfezionamento dell'intesa Stato-Regione nell'ambito dei procedimenti attribuiti alla loro competenza, devono trasmettere i relativi atti, corredati da ogni documentazione utile comprovante la regolarità e la completezza dell'istruttoria esperita, al Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici - Direzione Generale per lo sviluppo del Territorio, la programmazione ed i progetti internazionali. Tale Direzione Generale provvederà quindi a sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri.

L'eventuale approvazione dell'opera avverrà quindi con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.



4. Le infrastrutture strategiche

4.1 Il Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 “Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale”.

Le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale sono una particolare categoria di opere pubbliche di interesse statale. Il procedimento autorizzativo per la loro realizzazione è stato normato fino al 2016 con una legge *ad hoc*, il decreto legislativo del 20 agosto 2002 n. 190 in attuazione della cosiddetta Legge Obiettivo n. 443 del 2001, che prevedeva anche per la localizzazione procedimenti in deroga sia alle norme del D.P.R. 383 del 1994 sia all’art.81, comma 4 del D.P.R. 616 del 1977.

Tale legge, approvata dal Governo Berlusconi con l’intenzione di risollevare l’economia del Paese anche grazie alla celere approvazione e realizzazione di opere pubbliche, ha dato al Governo il compito di individuare le infrastrutture strategiche pubbliche e private, oltre agli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, con un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, “d’intesa” con gli altri Ministri competenti e con le Regioni interessate. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha quindi dovuto valutare la fattibilità progettuale delle opere, nonché redigere la relazione istruttoria su ciascun intervento da sottoporre all’esame del CIPE - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.¹¹⁷

Il successivo decreto legislativo n. 190 del 2002 ha normato il procedimento di approvazione e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici, attuando la delega conferita al Governo. Vengono regolate sia le procedure di redazione e approvazione dei relativi progetti, sia le procedure di valutazione di impatto ambientale, sia le procedure di affidamento e di scelta del contraente.

Nel programma inizialmente sono stati inseriti interventi di grande rilevanza economico - sociale per il Paese, come alcune opere stradali e autostradali e ferroviarie, il sistema MOSE per la salvaguardia della laguna di Venezia, le opere necessarie per lo svolgimento dei XX Giochi Olimpici Invernali di “Torino 2006”.¹¹⁸

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha quindi promosso tutte le attività finalizzate ad una sollecita progettazione ed approvazione di tali interventi, effettuando,

¹¹⁷ Legge 21 dicembre 2001, n. 443 *"Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive"* pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2001, Suppl. Ordinario n.279: *"Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. L'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un programma, formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le regioni interessate, ovvero su proposta delle regioni, sentiti i Ministri competenti, e inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale. Il programma tiene conto del Piano generale dei trasporti."*

¹¹⁸ Vedi M.Fragolino, *La localizzazione delle opere di interesse statale*, in *Altalex – Quotidiano di informazione giuridica* n. 1214/2005

in collaborazione con Regioni e Province autonome, l’attività di vigilanza sulla loro realizzazione. La norma ha sottolineato come il Ministero dovesse cooperare con gli enti territoriali, agendo in base al principio di leale collaborazione con le Regioni e le Province autonome e con gli Enti locali interessati, dei quali era comunque necessario in alcuni casi acquisire la preventiva intesa sulle opere da realizzarsi.¹¹⁹

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha curato le istruttorie e supportato l’attività del CIPE avvalendosi di una apposita struttura tecnica (la Struttura Tecnica di Missione), di *advisor* e di commissari straordinari. Il CIPE, integrato dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate, ha avuto il compito di valutare gli interventi e approvare i progetti adottando tutti i provvedimenti autorizzativi necessari, compresa l’autorizzazione alla localizzazione.¹²⁰

Il progetto preliminare non è stato sottoposto a conferenza di servizi, ma approvato al CIPE con decisione a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle Regioni e Province autonome interessate che si sono espressi dopo aver consultato i comuni interessati dall’intervento. Con l’approvazione del progetto preliminare veniva determinato sia l’accertamento della compatibilità ambientale dell’opera sia il perfezionamento ai fini urbanistici ed edilizi, dell’intesa Stato-Regione sulla sua localizzazione, comportando l’automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati.¹²¹ L’approvazione del progetto preliminare delle cosiddette “grandi opere” da parte del CIPE tiene quindi luogo dell’intesa Stato – Regione sulla loro localizzazione.

L’autorizzazione definitiva è stata affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito della pubblicazione della deliberazione del CIPE sulla Gazzetta Ufficiale.

Occorre sottolineare come la norma abbia demandato ad un organo prettamente politico come il CIPE l’approvazione dei progetti di opere pubbliche che prima era attribuita invece ad organi tecnico - amministrativi degli enti coinvolti nel procedimento.

¹¹⁹ La legge 21 dicembre 2001, n. 443 stabilisce quanto segue: il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti “*promuove le attività tecniche ed amministrative occorrenti ai fini della sollecita progettazione e approvazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ed effettua, con la collaborazione delle regioni o province autonome interessate con oneri a proprio carico, le attività di supporto necessarie per la vigilanza, da parte del CIPE, sulla realizzazione delle infrastrutture. Previa intesa da sottoscrivere tra il Ministero, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, le regioni possono provvedere alle attività di progettazione delle infrastrutture statali eventualmente anche mediante l’anticipazione dei finanziamenti previsti dalla legge delega. Nello svolgimento di tali funzioni il Ministero impronta la propria attività al principio di leale collaborazione con le regioni e le province autonome e con gli enti locali interessati e acquisisce, nei casi indicati dal presente decreto legislativo, la previa intesa delle regioni o province autonome interessate.*”

¹²⁰ Spetta al CIPE “*valutare le proposte dei promotori, di approvare il progetto preliminare e definitivo, di vigilare sulla esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell’opera e, ove prevista, della VIA istruita dal competente Ministero. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti cura le istruttorie, formula le proposte ed assicura il supporto necessario per l’attività del CIPE, avvalendosi, eventualmente, di una apposita struttura tecnica, di advisor e di commissari straordinari*”

¹²¹ L’art. 3 del predetto decreto ha stabilito al comma 5 che “*il progetto preliminare non è sottoposto a conferenza di servizi. Il progetto preliminare... è approvato dal CIPE. Il CIPE decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l’opera*”¹²¹. Il successivo comma 7 precisa, poi, che “*l’approvazione determina, ove necessario ai sensi delle vigenti norme, l’accertamento della compatibilità ambientale dell’opera e perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l’intesa Stato-Regione sulla sua localizzazione, comportando l’automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati*”

Un’ulteriore differenza rispetto alle procedure ordinarie è l’espressione di parere da parte del CIPE sui progetti preliminari e non su quelli definitivi. Tuttavia tali progetti preliminari, poiché comportavano una decisione definitiva, dovevano già individuare tutti gli elementi dell’opera aventi incidenza sull’ambiente e sul territorio.¹²²

Il CIPE ha approvato, con delibera n. 121 del 21 dicembre 2001, il primo Programma Infrastrutture Strategiche, che prevedeva una serie di interventi infrastrutturali ritenuti di preminente interesse nazionale, considerati prioritari per lo sviluppo e la modernizzazione del Paese.

Gli interventi previsti dal programma sono stati automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro, ai fini della individuazione delle priorità e dell’armonizzazione con le iniziative già incluse nelle intese e negli accordi stessi, con le indicazioni delle risorse disponibili e da reperire, e sono stati ricompresi in “un’intesa generale quadro” avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere.¹²³

Il Programma Infrastrutture Strategiche è stato aggiornato annualmente con la presentazione dell’Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanze.

¹²² Vedi M.Fragolino, *op.cit.*

¹²³ Vedi Alma Chietini, *Strumenti urbanistici che programmano le opere pubbliche oppure opere pubbliche che variano gli strumenti urbanistici?*, intervento svolto in occasione del Convegno “Il governo del territorio tra fare e conservare” – Trento, 18-19 dicembre 2014

4.2 Le opere prioritarie nella disciplina recata dal D.lgs n. 50 del 18 aprile 2016, nuovo Codice degli appalti pubblici

Il Rapporto annuale sulle Infrastrutture Strategiche, predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati in collaborazione con Anac, Istat e Cassa Depositi e Prestiti, nel corso degli anni ha segnalato alcune criticità legate alla Legge Obiettivo, come l'aumento esponenziale del numero delle opere strategiche e dei loro costi, il bassissimo tasso di realizzazione delle stesse e la mancanza di un indirizzo nelle politiche infrastrutturali del paese.

Pertanto, ritenuta inefficace e inopportuna l'individuazione di un numero esagerato di opere strategiche, il Governo Renzi, come si evince dall'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanze del 2015, ha individuato 25 infrastrutture strategiche definite opere prioritarie: si tratta soprattutto di infrastrutture ferroviarie, che rappresentano quasi la metà degli investimenti, di metropolitane e di opere stradali.¹²⁴

Come scritto sul sito stesso del Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti, almeno nelle intenzioni la programmazione recente ha avuto come priorità disegnare un Paese più collegato all'Europa e al sistema Mediterraneo, quindi l'obiettivo principale è stato puntare a un numero limitato di opere ritenute indispensabili, piuttosto che a tante grandi (o presunte tali) opere. Nel 2015 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha inoltre emanato un decreto (il n. 194 del 9 giugno 2015) con cui ha voluto ribadire il proprio ruolo di attore principale nella promozione di politiche per il miglioramento delle infrastrutture del Paese e nell'attuazione di politiche atte al superamento della crisi economica. Il decreto ha soppresso la Struttura Tecnica di Missione e contestualmente istituito la Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza. Il decreto ha demandato tutte le competenze attribuite alla precedente Struttura Tecnica di Missione alle Divisioni del Dipartimento per le Infrastrutture, i sistemi informativi e statistici e del Dipartimento per i Trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale (istruttoria delle richieste di finanziamento delle attività progettuali di infrastrutture strategiche, promozione, acquisizione e valutazione dei pareri istruttori sui progetti ai fini della predisposizione della relazione da sottoporre al CIPE, convocazione e gestione delle conferenze dei servizi nell'ambito dei procedimenti volti all'approvazione dei progetti di infrastrutture strategiche, *etc.*). Alla nuova Struttura Tecnica di Missione (attiva fino alla scadenza del Governo allora in carica) sono stati attribuiti compiti di indirizzo e pianificazione strategica, impulso, analisi, studio, ricerca, progettazione, supporto e alta consulenza nelle materie istituzionalmente affidate al Ministero. Tra i compiti di tale Struttura Tecnica vi sono l'alta sorveglianza e il monitoraggio sulle infrastrutture strategiche nonché l'efficace ed efficiente utilizzo delle risorse ad esse destinate.¹²⁵

¹²⁴ Nell'allegato MIT al Def del 2015 “Programma delle infrastrutture strategiche del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti L. 443/2001, art. 1, c. 1” deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2015 si legge infatti: “Alla luce di tali indirizzi strategici, nell'ambito dell'elenco delle infrastrutture del PIS contenuto nell'XI Allegato al DEF, vengono così individuate 25 opere prioritarie del Programma, per un costo totale di 70,9 miliardi di euro e coperture finanziarie pari a 48 miliardi di euro (67,7 per cento), selezionate sulla base di una valutazione di coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali, dello stato di avanzamento e della possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.”

¹²⁵ In relazione alla nuova Struttura Tecnica di Missione, si legge sul sito del Ministero Infrastrutture e Trasporti: “Istituita con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 9 giugno 2015, n. 194,

Nel biennio successivo il Ministero ha individuato in alcune infrastrutture ritenute necessarie alla competitività del Paese e alla mobilità intelligente nelle aree urbane le "priorità delle priorità", puntando come detto principalmente su ferrovie e metropolitane. Il nuovo processo di pianificazione delle infrastrutture strategiche si è mosso secondo due direttrici: da una parte è stata data priorità al completamento di opere già iniziate e dall'altra si è cercato di avviare una strategia di lungo periodo basata su valutazioni *ex ante* del fabbisogno d'infrastrutture.¹²⁶

Nel 2016 il nuovo Codice degli appalti pubblici ha abrogato la cosiddetta Legge Obiettivo e quindi la normativa speciale con cui sono state programmate, progettate e realizzate le infrastrutture strategiche dal 2001, introducendo una nuova regolazione degli appalti pubblici e delle concessioni che riguarda anche la definizione delle

la Struttura Tecnica di Missione ha compiti di indirizzo strategico, sviluppo delle infrastrutture e supporto alle funzioni di Alta Sorveglianza.

La nuova STM ha sostituito la precedente, creata nel 2003 in relazione alla cosiddetta Legge Obiettivo, ed è nata con obiettivi diversi, prevedendo una netta separazione tra i compiti di gestione del Ministero e i compiti di indirizzo strategico, questi ultimi attribuiti alla Struttura Tecnica di Missione: pianificazione e programmazione del sistema nazionale dei trasporti e della logistica, project review delle infrastrutture, monitoraggio sulla realizzazione delle opere prioritarie e sull'utilizzo delle risorse, valutazione della sostenibilità trasportistica e economica delle opere, implementazione della banca dati dei progetti strategici in connessione con le amministrazioni coinvolte, predisposizione di ricerche e analisi. La Struttura Tecnica di Missione può inoltre stipulare accordi e protocolli d'intesa con Anac e Guardia di Finanza.

A ottobre 2015 il Ministro Delrio ha nominato Coordinatore della rinnovata STM il professor Ennio Cascetta, professore ordinario di Pianificazione dei Sistemi di Trasporto presso l'Università Federico II di Napoli (in aspettativa dall'inizio dell'incarico con il Ministero) e docente presso il Massachusetts Institute of Technology di Cambridge USA.

Successivamente, a partire dal mese di luglio 2017, il professor Giuseppe Catalano, ordinario di Ingegneria Economico-Gestionale presso l'Università Sapienza di Roma, ha assunto l'incarico di Coordinatore della STM, di cui era già componente.

Con questa scelta il Ministero si dota dell'apporto di esperti di alto livello per indirizzare puntualmente il lavoro identificando nella pianificazione strategica delle opere e nella scelta delle procedure ordinarie, anziché straordinarie, la strada per dotare il Paese di un'infrastrutturazione efficace, intermodale e interconnessa.”

Si vedano anche i contenuti del decreto Ministero Infrastrutture e Trasporti n. 194 del 9 giugno 2015 pubblicato sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

¹²⁶ “L'Italia ha bisogno di opere utili, grandi o piccole che siano, per aggiornare le sue infrastrutture alle sfide internazionali dei trasporti e della mobilità. Dai valichi, ai corridoi europei, ai porti serve una rete interconnessa, intermodale, sicura e sostenibile. Per questo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è dotato di una pianificazione strategica delle opere pubbliche articolata in quattro strategie, che qui viene sinteticamente descritta: la valorizzazione del patrimonio esistente con una manutenzione profonda; il completamento o la scelta di nuove infrastrutture purché utili, snelle e condivise, anche rivedendo i progetti se sono datati o sovradimensionati; le opere di integrazione nodale e intermodalità indirizzate a rafforzare, con una vera e propria "cura del ferro", il trasporto ferroviario delle persone e delle merci; lo sviluppo urbano sostenibile con una rinnovata attenzione alla qualità del trasporto pubblico. L'obiettivo è di un moderno sistema che sia di supporto all'economia e alla crescita, alla qualità della vita nelle città, e che permetta l'accessibilità ai territori e connessioni semplici tra Europa e Mediterraneo. Queste quattro linee che orientano il lavoro del MIT rappresentano anche le “Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica” allegate al DEF 2016 e sono la via maestra per la definizione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e del Documento Pluriennale di Programmazione previsti dal Nuovo Codice dei Contratti pubblici e delle Concessioni, che garantiranno un orizzonte di medio-lungo periodo per definire opere certe, con risorse e tempi certi. Inaugurano anche un percorso partecipato e condiviso con gli stakeholder, dagli enti locali agli operatori, agli esperti, perché la costruzione delle infrastrutture di domani - accessibili, innovative e belle - è una responsabilità collettiva” Graziano Delrio, Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tali indicazioni contenute nel documento Connettere l'Italia - Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica – Allegato MIT al DEF 2016, avrebbero dovuto rappresentare il fondamentale supporto del Documento Pluriennale di Pianificazione per il triennio 2018- 2020.

strategie infrastrutturali e la realizzazione di tali opere pubbliche.¹²⁷ La conseguente eliminazione del Programma Infrastrutture Strategiche, che conteneva la lista delle opere ritenute “di serie A”, ha riportato quindi ad una programmazione unitaria di tutte le opere di interesse statale.¹²⁸

Al fine dell’individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, gli strumenti di pianificazione e programmazione generale da utilizzarsi indicati dal Codice sono:

- a) piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL);
- b) documenti pluriennali di pianificazione (DPP) previsti dal decreto legislativo n.228 del 2011.¹²⁹

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica definisce gli obiettivi strategici del sistema nazionale integrato dei trasporti, le priorità tra alcune grandi infrastrutture nazionali e gli scenari di evoluzione del sistema della mobilità nazionale, sulla base delle previsioni di domanda e dell’offerta di trasporto a livello nazionale e internazionale (l’ultima edizione del PGTL è del 2001 ed è stato ampiamente disatteso a causa del metodo di selezione delle infrastrutture introdotto dalla Legge Obiettivo).¹³⁰

Lo strumento unitario di programmazione triennale delle risorse per gli investimenti pubblici previsto è il Documento Pluriennale di Pianificazione, contenente l’elenco delle opere di cui finanziare la realizzazione, nonché l’elenco dei progetti di fattibilità meritevoli di un finanziamento.¹³¹

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha il compito di accogliere le proposte di infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese promosse dalle Regioni,

¹²⁷ Vedi Camera dei Deputati - Servizio Studi, *LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA AL 31 DICEMBRE 2016*, Roma, marzo 2017

¹²⁸ Art. 200 del Codice degli appalti pubblici D.Lgs n. 50 del 2016 “1. Al fine della individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, si utilizzano i seguenti strumenti di pianificazione e programmazione generale:

a) piano generale dei trasporti e della logistica;

b) documenti pluriennali di pianificazione, di cui all’articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228.

2. Il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese. Il Piano è adottato ogni tre anni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata e sentite le Commissioni parlamentari competenti.

3. Il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011 n. 228, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre a quanto stabilito dal comma 2 dell’articolo 2 del decreto legislativo n. 228 del 2011, contiene l’elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, ivi compreso gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. Il DPP tiene conto dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale definiti dalla Cabina di regia di cui all’articolo 1, comma 703, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190.”

¹²⁹ La parte V – INFRASTRUTTURE E INSEDIAMENTI PRIORITARI – artt. dal 200 al 203 del Codice degli appalti (decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016) norma questa tipologia di opere pubbliche.

¹³⁰ Infatti questa legge, che come detto era stata concepita per semplificare e velocizzare le procedure relative ad alcuni progetti infrastrutturali strategici per il paese (i valichi transfrontalieri, i corridoi ferroviari e stradali europei, etc.) ha di fatto favorito lo sviluppo di una lunghissima lista di infrastrutture “strategiche”, solo formalmente coerenti con il PGTL. Vedi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti D. Lgs. 228/2011 – 1 giugno 2017

¹³¹ Vedi www.edilportale.com/news/2016/12/lavori-pubblici/opere-prioritarie-in-arrivo-le-linee-guida-per-selezionarle

Province autonome e Città Metropolitane (il livello di dettaglio della progettazione richiesto è il progetto di fattibilità). Deve quindi verificare la fondatezza della valutazione *ex ante* degli interventi effettuata dal soggetto proponente, la coerenza complessiva degli interventi proposti nonché la loro funzionalità anche rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e, qualora lo ritenga prioritario, può procedere al loro inserimento nel Documento Pluriennale di Pianificazione, dando priorità al completamento delle opere incompiute.¹³²

Il decimo Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione di maggio 2016 del Servizio Studi della Camera dei Deputati sintetizza efficacemente le nuove linee procedurali: «Il nuovo Codice dei contratti pubblici riconduce alla disciplina ordinaria la realizzazione di tutte le opere pubbliche, incluse quelle che saranno individuate nella nuova programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese a cui il Codice dedica gli articoli da 200 a 203 della Parte V. Specifiche disposizioni transitorie regolano le procedure per la valutazione di impatto ambientale delle grandi opere, avviate alla data di entrata in vigore del Codice secondo la disciplina previgente, che sono concluse in conformità a tale disciplina. La nuova disciplina delle infrastrutture prioritarie individua due strumenti per la pianificazione e la programmazione: il piano generale dei trasporti e della logistica e i documenti pluriennali di pianificazione. Il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), che contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese, è adottato ogni tre anni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata e sentite le Commissioni parlamentari competenti. Il documento pluriennale di pianificazione, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre a includere e rendere coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza (come prevede l'articolo 2 del decreto legislativo n. 228 del 2011 in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche), contiene l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL, e tiene conto dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale a cui sono destinate le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Il procedimento per l'adozione del DPP prevede invece che il documento sia trasmesso al CIPE e che sia sentita la Conferenza unificata. Ai fini dell'inserimento delle infrastrutture nel DPP, le Regioni, le Province autonome, le Città Metropolitane e gli altri enti competenti trasmettono al Ministero delle infrastrutture proposte di interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica dando priorità al completamento delle opere incompiute. Il Ministero verifica la fondatezza della valutazione *ex ante* dell'intervento effettuata dal

¹³² Art. 200 comma 5 del Codice degli appalti pubblici: “ *Le Regioni, le Province autonome, le Città Metropolitane e gli altri enti competenti trasmettono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti proposte di infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese ai fini dell'inserimento nel DPP, dando priorità al completamento delle opere incompiute, comprendenti il progetto di fattibilità, redatto secondo quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 23, comma 3, e corredate dalla documentazione indicata dalle linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 228 del 2011. Il Ministero, verificata la fondatezza della valutazione ex ante dell'intervento effettuata dal soggetto proponente, la coerenza complessiva dell'intervento proposto nonché la sua funzionalità anche rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL e, qualora lo ritenga prioritario, può procedere al suo inserimento nel DPP.* ”

soggetto proponente, la coerenza complessiva dell'intervento proposto e la sua funzionalità rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL e, qualora lo ritenga prioritario, può procedere al suo inserimento nel DPP. Si prevede la predisposizione di una dettagliata relazione sullo stato di avanzamento degli interventi inclusi nel DPP, che è allegata al Documento di economia e finanza.»¹³³

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici si è aperta una fase transitoria di revisione della programmazione, alla fine della quale il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e la nuova Struttura Tecnica di Missione dovranno elaborare il nuovo Documento Pluriennale di Programmazione per il triennio 2018-2020.¹³⁴ Si tratterà poi di predisporre il nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica.

Dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici, a tutte le opere pubbliche si applica come detto la stessa procedura autorizzativa, che è quella ordinaria della conferenza di servizi, come prevista dalla riforma Madia, stabilendo che la conferenza di servizi per le opere pubbliche esamini i progetti di fattibilità (cioè i progetti preliminari), mentre in passato si esprimeva sui progetti definitivi per tutte le opere pubbliche non normate dalla Legge Obiettivo.

¹³³ Camera dei Deputati - Servizio Studi, *LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE Dalla “legge obiettivo” alle opere prioritarie*, 10° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione, Roma maggio 2016

¹³⁴ Art. 201 comma 3. *Il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011 n. 228, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre a quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 228 del 2011, contiene l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, ivi compreso gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. Il DPP tiene conto dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale definiti dalla Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 703, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190.*

4. *Il DPP è redatto ai sensi dell'articolo 10, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed è approvato secondo le procedure e nel rispetto della tempistica di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 228 del 2011, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e le Commissioni parlamentari competenti.*

5. *Le Regioni, le Province autonome, le Città Metropolitane e gli altri enti competenti trasmettono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti proposte di infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese ai fini dell'inserimento nel DPP, dando priorità al completamento delle opere incompiute, comprendenti il progetto di fattibilità, redatto secondo quanto previsto dal decreto di cui all'articolo 23, comma 3, e corredate dalla documentazione indicata dalle linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 228 del 2011. Il Ministero, verifica la fondatezza della valutazione ex ante dell'intervento effettuata dal soggetto proponente, la coerenza complessiva dell'intervento proposto nonché la sua funzionalità anche rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL e, qualora lo ritenga prioritario, può procedere al suo inserimento nel DPP.*

6. *Annualmente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti predispone una dettagliata relazione sullo stato di avanzamento degli interventi inclusi nel DPP; la relazione è allegata al Documento di economia e finanza. A tal fine, l'ente aggiudicatore, nei trenta giorni successivi all'approvazione del progetto definitivo, trasmette al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti una scheda di sintesi conforme al modello approvato dallo stesso Ministero con apposito decreto contenente i dati salienti del progetto e, in particolare, costi, tempi, caratteristiche tecnico-prestazionali dell'opera, nonché tutte le eventuali variazioni intervenute rispetto al progetto di fattibilità.*

7. *Il primo DPP da approvarsi, entro un anno dall'entrata in vigore del presente codice, contiene l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari di cui al comma 3 e viene elaborato in deroga alle modalità di cui al comma 5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 200, comma 3, nelle more dell'approvazione del PGTL ai sensi del comma 1, il primo DPP contiene le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture nonché un elenco degli interventi del primo DPP ad essi coerente.*

Nonostante l'intento di promuovere procedure autorizzative ordinarie per tutti i tipi di opere, il 12 settembre 2016 è stato emanato un decreto attuativo della riforma Madia, il cosiddetto “decreto sblocca procedimenti” (Decreto del Presidente della Repubblica n. 194 recante "Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124").¹³⁵ Tale decreto attuativo mira ad accelerare la realizzazione di interventi economicamente rilevanti per il Paese, attraverso un meccanismo di semplificazione procedimentale che consente di:

- a) individuare, con cadenza annuale, i procedimenti amministrativi per i quali vi sia l'interesse pubblico ad una accelerazione dell'*iter*;
- b) ridurre fino alla metà i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione di una serie di opere individuate con procedura speciale;
- c) in caso di inerzia dell'amministrazione competente, adottare in via sostitutiva gli atti necessari all'attuazione dell'intervento.¹³⁶

Come si legge sul sito del Ministero per la Pubblica Amministrazione, spetta agli enti territoriali (Comuni e Regioni) e al Presidente del Consiglio individuare gli investimenti strategici per i quali attivare le procedure acceleratorie. Ma gli enti territoriali possono promuovere solo l'attuazione di interventi già inclusi in precedenti atti di programmazione, mentre la Presidenza del Consiglio dei Ministri può individuare nuovi interventi anche al di fuori della programmazione. Inoltre la decisione è rimessa sempre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, così come i poteri sostitutivi per concludere rapidamente i procedimenti burocratici qualora non siano rispettati i tempi dimezzati. Con questo decreto si ripropone una nuova normativa speciale per alcuni interventi in contrasto con la linea perseguita dal Codice degli Appalti pubblici (programmazione unitaria per tutte le opere e procedure autorizzative ordinarie). Inoltre si conferisce un margine discrezionale e decisionale molto ampio al Presidente del Consiglio poiché, a differenza della Legge Obiettivo, è la Presidenza del Consiglio e non il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a decidere quali «insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia»¹³⁷ possano seguire le procedure speciali. Tra tutte le opere segnalate, verranno individuate quelle cui applicare la procedura speciale mediante apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentiti i Presidenti delle Regioni interessate che dovranno partecipare, ciascuno per la rispettiva competenza, alla seduta del Consiglio dei Ministri.¹³⁸

¹³⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194, recante "Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124". Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 252 del 27 ottobre 2016.

¹³⁶ Vedi l'articolo di Giovanni Pescatore, *Accelerazione dei procedimenti amministrativi*, su www.treccani.it

¹³⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194 “Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.252 del 27 ottobre 2016

¹³⁸ “Art.2 Individuazione degli interventi

1. Entro il 31 gennaio di ogni anno ciascun ente territoriale puo' individuare un elenco di progetti, ciascuno dei quali e' corredato da specifica analisi di valutazione dell'impatto economico e sociale redatta anche tenendo conto, ove applicabili, delle linee guida previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato in attuazione dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto per il territorio o l'avvio di attivita' imprenditoriali suscettibili di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione,

Occorrerà del tempo per valutare come effettivamente sarà applicato questo decreto, cioè se sarà usato per sbloccare interventi d'intesa con gli enti territoriali ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti oppure se sarà utilizzato per bypassare le intese con le Regioni e i programmi già approvati, considerato che la sola approvazione prevista è quella del Consiglio dei Ministri.¹³⁹

Nel 2017 e nel 2018 con il Documento di Economia e Finanza è stato approvato l'Allegato “Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti infrastrutturali” su proposta dell'allora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Graziano Delrio, che individua i fabbisogni infrastrutturali fino al 2030. Applicando i criteri previsti dal Nuovo Codice

gia' inseriti nel programma triennale di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o in altri atti di programmazione previsti dalla legge, e chiedere alla Presidenza del Consiglio dei ministri che al relativo procedimento siano applicate le disposizioni di cui agli articoli 3 e 4. I progetti sono corredati, ove disponibile, del Codice unico di progetto di cui all'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

2. Entro il successivo 28 febbraio possono essere individuati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, anche su segnalazione del soggetto proponente, progetti non inseriti nell'elenco di cui al comma 1 o in altro atto di programmazione, la cui realizzazione sia suscettibile di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione e tale capacita' sia dimostrata dalla documentazione di cui al medesimo comma.

3. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione del presente decreto, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti i criteri per la selezione dei progetti di cui ai commi 1 e 2 ai fini di quanto previsto dal comma 4, in relazione alla rilevanza

strategica degli interventi pubblici e privati assoggettati alla procedura semplificata.

4. Entro il successivo 31 marzo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, tra gli interventi segnalati ai sensi dei commi 1 e 2, sono individuati in concreto, sentiti i Presidenti delle regioni interessate che partecipano, ciascuno per la rispettiva competenza,

alla seduta del Consiglio dei ministri, i singoli progetti cui si applicano, anche in ragione della loro rilevanza economica o occupazionale rilevata anche tenendo conto dell'analisi di valutazione dell'impatto economico e sociale, le disposizioni di cui agli articoli 3 e 4. Il decreto e' specificamente motivato con riferimento ai singoli progetti individuati.

5. I decreti di cui al comma 4 possono disporre l'applicazione degli articoli 3 e 4 del presente regolamento sia nei confronti di tutti i procedimenti e gli atti di cui all'articolo 1, comma 2, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'avvio dell'attivita', sia con riferimento a singoli procedimenti e atti a tali fini preordinati.”

¹³⁹ Sul tema si legga l'articolo già citato di Giovanni Pescatore, *Accelerazione dei procedimenti amministrativi*, che pone la questione dell'eventuale parere negativo di un ente territoriale: “Non è del tutto chiaro, tuttavia, se, laddove l'Amministrazione competente si esprima negativamente in merito all'opportunità di realizzazione dell'opera, questo diniego espresso – integrando una condotta diversa dalla mera inerzia – sia in grado di bloccare l'approvazione e la realizzazione del progetto.

Una tale eventualità potrà verificarsi essenzialmente nel caso di interventi promossi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, risultando scarsamente plausibile la diversa ipotesi che l'ente territoriale ordinariamente competente dapprima promuova il progetto dell'intervento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e successivamente ne ostacoli la realizzazione, revocando l'assenso originariamente espresso.

Esaminando quindi il caso del progetto d'opera direttamente patrocinato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 2, co. 2, occorre chiedersi se la valutazione positiva espressa dall'esecutivo sul progetto – ritenuto meritevole per il «positivo impatto» economico e occupazionale – consenta o meno allo stesso governo di superare, con i poteri sostitutivi, il dissenso dell'ente territoriale abilitato ad esprimersi, in via ordinaria, sulla sua approvazione e realizzazione. Il punto non è chiaro e tuttavia segna un passaggio di rilevanza decisiva ai fini dell'effettivo impatto dell'intervento riformatore, al quale viene attribuita una generica capacità di “commissariamento” delle amministrazioni territoriali riottose o inadempienti, la cui consistenza merita di essere puntualmente verificata alla luce delle segnalate ambiguità di contenuto.”

dei Contratti pubblici, il documento pone le basi per il superamento della Legge Obiettivo attraverso l’individuazione di parametri certi per programmare e scegliere le opere. L’Allegato rientra nella nuova stagione delle politiche infrastrutturali del Ministero delle Infrastrutture ed è fondata su due pilastri:

- la centralità della pianificazione strategica, cioè l’individuazione delle reti di infrastrutture necessarie (ferroviarie, stradali, portuali, aeroportuali e per la prima volta anche di mobilità ciclabile turistica), per la connessione del Paese, con particolare attenzione agli snodi produttivi e al trasporto merci, ai poli turistici, all’accessibilità delle città (quindi al trasporto rapido di massa attraverso le metropolitane).
- la valutazione *ex-ante* delle opere, cioè l’analisi dei costi e dei benefici delle singole infrastrutture.

L’Allegato Infrastrutture al DEF non è più, quindi, l’aggiornamento sulle opere della Legge Obiettivo, ma vuole essere uno strumento di sintesi consuntivo e programmatico, un processo di pianificazione e programmazione delle infrastrutture con l’intento anche di razionalizzare la spesa pubblica in infrastrutture. Infatti, per soddisfare i fabbisogni infrastrutturali, non si punta solo al completamento delle infrastrutture programmate e alla realizzazione di nuove, ma anche alla promozione dell’utilizzo diffuso di tecnologie per massimizzare le prestazioni di quelle esistenti e della manutenzione straordinaria delle stesse.

L’allegato al DEF del 2017 ha individuato cento interventi comprendenti “Interventi prioritari” (sono singoli interventi, lungo una direttrice o nell’ambito di un nodo strategico) e “Programmi “(cioè insieme di azioni e interventi) così divisi:

- Progetti invariati: opere in corso o con obbligazioni giuridiche vincolanti.
- *Project review*: progetti non avviati che devono essere rivisti e che sono suscettibili di ottimizzazione e riduzione di tempi e costi, per una maggiore sostenibilità economica e ambientale (circa 30 casi).
- Progetti di fattibilità e valutazione *ex ante*: interventi per i quali ci sono solo progetti preliminari o nessuna analisi, al fine di valutarne l’inserimento nei successivi atti di programmazione previa verifica di fattibilità tecnica, economica, sociale e ambientale.¹⁴⁰

I recenti cambiamenti alla guida del Paese porteranno sicuramente novità e indirizzi politici differenti dal passato e forse tra qualche mese, esaurito il clima attuale di campagna elettorale in vista delle imminenti elezioni del Parlamento Europeo che avranno luogo a maggio, saranno più chiare le scelte che gli attuali Ministri vorranno operare in relazione alla realizzazione delle infrastrutture strategiche.

¹⁴⁰ Cfr <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/def-2017/allegato-al-def-2017-le-opere-fino-al-2030>. Si vedano poi i contenuti degli Allegati al Documento di Economia e Finanza del 2017 e 2018 “Connettere l’Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture” deliberato dal Consiglio dei Ministri l’11 Aprile 2017 e deliberato dal Consiglio dei Ministri il 26 aprile 2018

5. Esempi di procedure autorizzative

5.1 Sistema Ferroviario Metropolitano linea 5 (Orbassano - Torino Stura - Chivasso) - Fermata di San Luigi di Orbassano - Ente Proponente: R.F.I. S.p.A. Torino. Intesa Stato-Regione Piemonte ai sensi dell’art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e del D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383

In data 21 dicembre 2017 la Società RFI S.p.A. ha attivato presso il Provveditorato alle Opere Pubbliche per il Piemonte, la Valle d’Aosta e la Liguria di Torino la procedura di accertamento di conformità urbanistica per il progetto di una nuova fermata nell’ambito del Sistema Ferroviario Metropolitano linea 5 da eseguirsi presso l’Ospedale San Luigi di Orbassano.

La Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 23 gennaio 2018 ha confermato la delega al Provveditorato alle Opere Pubbliche per il Piemonte, la Valle d’Aosta e la Liguria all’espletamento delle procedure di cui al D.P.R. 383 del 1994 per queste opere, trattandosi di intervento giudicato di limitato impatto urbanistico e localizzato interamente in ambito regionale.

Il progetto riguarda l’attuazione delle opere infrastrutturali, a carico di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., necessarie per l’attivazione della futura linea del sistema Ferroviario Metropolitano denominato S.F.M.5 (Orbassano – Torino Stura/Chivasso) oggetto di Accordo di Programma siglato tra Regione Piemonte, Città Metropolitana di Torino, Comune di Grugliasco, Comune di Orbassano, Agenzia Per la Mobilità Metropolitana, R.F.I. e T.R.M. S.p.A in data 3 dicembre 2013. Il progetto consiste nella realizzazione della fermata di San Luigi di Orbassano, che era già stata inserita all’interno della progettazione preliminare della Tratta Nazionale della Nuova Linea Torino – Lione. Pertanto tali opere sono in anticipazione rispetto alla linea prevista in alta velocità della Nuova Linea Torino - Lione e sono state progettate in modo da risultare per quanto possibile compatibili con essa.

Queste opere, inserite nella programmazione ordinaria degli investimenti sulla rete ferroviaria nazionale tramite Contratto di Programma tra Stato e RFI e già finanziate, saranno realizzate anche nel caso l’analisi del progetto preliminare della linea Torino - Lione, attualmente ancora in fase di revisione, dia esito negativo e si decida che non venga realizzato. Questo progetto in particolare è il primo di una serie di progetti di riqualificazione della linea 5 per la quale sono previsti circa 300 milioni di investimenti per trasporto merci e passeggeri nei prossimi anni. Saranno infatti realizzati un nuovo itinerario dedicato al treno metropolitano e nuovi interventi ferroviari sullo scalo di Orbassano al fine di adeguare lo stesso agli standard per i corridoi intermodali europei (2020-2030).



Figura 1 immagine acquisita dal seguente link:
www.google.it/search?q=tratta+torino+lione+tav&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiYiN6wjoHfAhW0RxUIHbKNAFwQ_AUIDigB&biw=1536&bih=792#imgrc=z02xP6Yl6eEwtM:

LOCALIZZAZIONE DELLE OPERE

L'area oggetto di intervento è localizzata all'interno dello scalo di Orbassano lungo l'attuale asse della Strada Provinciale 174 - Via San Luigi - nel Comune di Orbassano, nel tratto compreso tra la rotonda posta sul lato sud est della zona ospedaliera San Luigi e l'ingresso alle officine di manutenzione dei veicoli delle Ferrovie dello Stato. L'itinerario è stato studiato in modo da massimizzare l'utilizzo delle infrastrutture esistenti (come il sovrappasso) e l'attuale soluzione planimetrica del tracciato ferroviario consegue ad una analisi costi-benefici in cui è risultato determinante il fatto di poter utilizzare il raccordo ferroviario esistente.



Figura 2 immagine acquisita dal progetto presentato da R.F.I.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEL PROGETTO

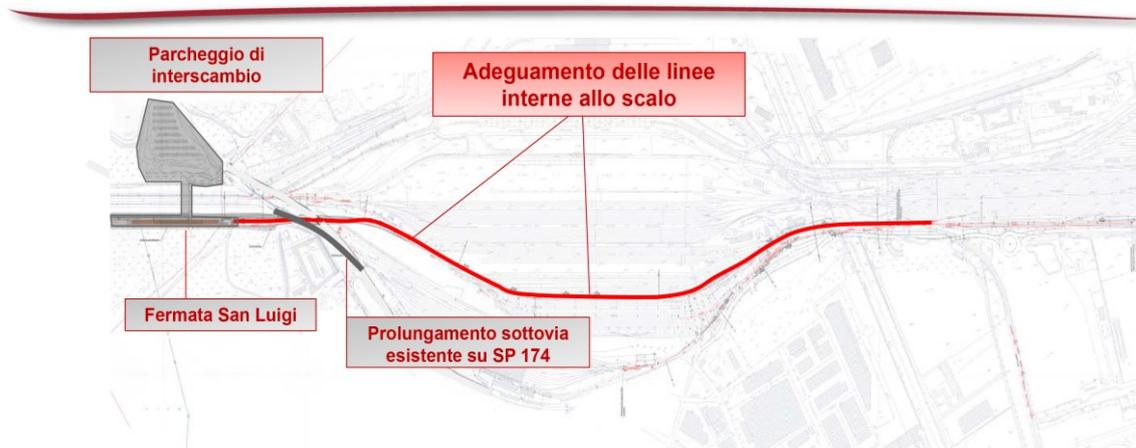


Figura 4 immagine acquisita dal progetto presentato da R.F.I.

L'intervento consiste nella realizzazione della stazione di fermata S. Luigi. E' prevista la posa in opera di nuovi binari su un'area di sedime che verrà successivamente ampliata per permettere l'affiancamento della linea AV/AC Torino - Lione con la realizzazione di circa 70 chilometri di binario. La fermata sarà infatti adiacente alla futura Nuova Linea Torino - Lione. Per accedere alla banchina della nuova fermata verrà realizzato un sottopasso pedonale di collegamento tra l'area del parcheggio di interscambio lato nord e l'uscita lato Parco del Sangone a sud. La banchina ad “isola” ha una estensione di 250 metri per una larghezza di circa 8 metri. Il progetto in esame prevede la realizzazione di un parcheggio, suddiviso in due parti: una zona adibita al parcheggio di auto private con circa 400 stalli e un'altra riservata al terminal autobus, al bus navetta, ai taxi e al *kiss & ride* (trasporto pubblico e sosta breve). La viabilità di questa zona presenta una percorrenza ad anello con verso monodirezionale per la navetta, i taxi e le auto private; i bus raggiungeranno il terminal con una corsia dedicata per poi ricollegarsi alla viabilità ad anello generale. Le opere includono l'adeguamento del sottovia stradale della Strada Provinciale n. 174 (l'interferenza dell'attuale SP174 con il progetto della nuova linea ferroviaria SFM5 ha comportato la modifica altimetrica della stessa ed il prolungamento dell'attuale sottovia in direzione Torino) e la realizzazione di un itinerario per il servizio S.F.M.5 all'interno dello scalo, compresa l'integrazione dei nuovi impianti con lo stato attuale dell'infrastruttura.¹⁴¹

¹⁴¹ Vedi i contenuti della relazione illustrativa allegata al progetto agli atti dell'Ufficio Tecnico del Provveditorato alle Opere Pubbliche di Torino.

ITER AUTORIZZATIVO DELL’INTERVENTO

• FASE INIZIALE

- Le opere sono state inserite nell’Intesa Generale Quadro tra Governo e Regione Piemonte sulla Tratta Nazionale della Nuova Linea Torino - Lione.

- Il Governo ha affidato all’Osservatorio della Nuova Linea Torino - Lione la traduzione in termini concreti delle prime iniziative di potenziamento del trasporto pubblico locale, da considerarsi come anticipazione delle iniziative per il miglioramento del trasporto regionale passeggeri sulle dorsali della Torino - Lione. Infatti tra i compiti assegnati al Commissario straordinario di Governo nominato per favorire la realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino - Lione, c’è anche la promozione della connessione delle reti. In particolare, nel contesto metropolitano, ha l’incarico di curare gli interventi di adeguamento e riattivazione della funzionalità dello scalo merci di Orbassano e del nodo ferroviario di Torino, al fine di consentire il transito delle merci ed il raccordo alle dorsali del sistema ferroviario nazionale. Come si legge sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Commissario straordinario, “attraverso l’Osservatorio relativo alla realizzazione dell’asse ferroviario Torino - Lione, in cui assume il coordinamento della delegazione governativa già costituita, pone in essere, con la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali e degli altri soggetti interessati, tutte le attività occorrenti per favorire la compiuta realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino Lione e per promuovere, in coerenza con gli strumenti di programmazione dei trasporti e della logistica, la connessione delle reti e lo sviluppo del trasporto merci ferroviario.”¹⁴² Dal 2008 l’Osservatorio della Torino - Lione ha pertanto promosso l’attivazione di una nuova linea Torino Orbassano - Torino Stura - Chivasso.

- L’Agenzia per la Mobilità metropolitana ha quindi predisposto, tra gli interventi relativi alla direttrice Torino-Modane, l’istituzione del Servizio Ferroviario Metropolitano di collegamento con Orbassano (San Luigi), nuova linea SFM5.

- Sono stati prodotti studi preliminari e il 23 gennaio 2009 è stato sottoscritto il primo atto aggiuntivo all’Intesa Generale Quadro tra Governo e Regione Piemonte nel quale è stato previsto il finanziamento dell’intervento denominato “Attivazione della linea SFM5 a Orbassano”.

- Sia il Comune di Orbassano sia l’ente Provincia di Torino hanno commissionato uno studio preliminare. L’intenzione condivisa è realizzare un intervento d’impatto minimo sul territorio e compatibile con gli impianti ferroviari in esercizio all’interno dello scalo (raccordi, movimentazione treni, attività logistiche varie) con l’utilizzazione di linee già esistenti o dismesse rimanendo il più possibile all’interno del sedime ferroviario per evitare espropri e consumo del suolo. In entrambi gli studi, la localizzazione della fermata è prevista nell’area attuale con la realizzazione del sottopasso e del parcheggio a servizio viaggiatori.

- Questi studi e ipotesi progettuali preliminari sono stati oggetto di discussione e confronto in molti tavoli istituzionali che hanno coinvolto tutti gli *stakeholders* titolati ad esprimersi sui possibili layout progettuali.

- Nel 2011, definita e condivisa la localizzazione della fermata, la Società ITALFERR-Gruppo delle Ferrovie dello Stato Italiane (cui è stato commissionato il progetto da

¹⁴² Le funzioni del Commissario straordinario sono esplicitate sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri
http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/CommissariStraordinari/CS_AsseTO-LI_Foietta.html

parte della Società RFI) ha inserito il progetto della fermata metropolitana San Luigi di Orbassano e del relativo itinerario della linea SFM5 nell’ambito del progetto denominato “Cintura di Torino e connessione al collegamento Torino - Lione”, sottoposto a VIA nazionale in quanto parte dell’infrastruttura strategica Torino - Lione.

- Sulla base del progetto di ITALFERR il Comune di Orbassano ha approvato in data 20 luglio 2012 la relativa variante urbanistica.

- Il 12 febbraio 2014 è stato sottoscritto il Protocollo d’Intesa ed il relativo Accordo di Programma per l’attuazione delle opere infrastrutturali necessarie per l’attivazione della futura linea SFM5 (Orbassano – Torino Stura/Chivasso) tra Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Grugliasco, Comune di Orbassano, Agenzia per la Mobilità Metropolitana, RFI S.p.A. e TRM S.p.A..

- FASE DI VERIFICA DI ASSOGGETTABILITA’ A V.I.A.

- in data 31 maggio 2017 la Società Rete Ferroviaria Italiana in quanto ente proponente l’intervento ha presentato al Nucleo centrale dell’Organo tecnico della Regione Piemonte l’istanza di avvio della fase di verifica alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi dell’art. 4 della legge regionale n. 40 del 1998 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione) per il progetto in argomento.

- in data 8 giugno 2017 il Nucleo centrale dell’Organo tecnico della Regione Piemonte ha pubblicato sul sito web della Regione Piemonte l’avviso di avvio del procedimento e la documentazione presentata per la consultazione da parte del pubblico.

- nel corso dell’istruttoria svolta dal Settore Regionale Investimenti, Trasporti e Infrastrutture, è emerso che il progetto potesse essere escluso dalla fase di valutazione di cui all’articolo 12 della legge regionale n. 40 del 1998. Tale esclusione è stata però subordinata al rispetto di specifiche condizioni ambientali riportate nell’Allegato alla Determinazione dirigenziale n. 2735 del 4 settembre 2017 di esclusione dalla fase di valutazione di impatto ambientale.

- in data 9 aprile 2018, la Società RFI S.p.A. ha presentato, ai sensi dell’art.28 comma 3 del D.lgs n.152/2006, la documentazione contenente gli elementi necessari per la verifica di ottemperanza delle condizioni ambientali contenute nella Determinazione suddetta rispetto al progetto definitivo.

- a seguito dell’istruttoria svolta dal Settore Regionale Investimenti, Trasporti e Infrastrutture è stata valutata positivamente l’avvenuta ottemperanza alle condizioni ambientali come da Determinazione dirigenziale n.1171 del 27 aprile 2018, in cui si dichiara che si sono ritenute ottemperate le condizioni ambientali impartite e che le stesse dovranno essere accolte nella stesura del progetto esecutivo e nella realizzazione dei lavori.

- FASE DI ACCERTAMENTO DELLA CONFORMITA’ URBANISTICA E APPROVAZIONE DELL’INTERVENTO

- RFI S.p.A. ha sottoposto il progetto definitivo al Comitato Tecnico Amministrativo del Provveditorato Interregionale per le OO.PP. per il Piemonte, la Valle d’Aosta e la Liguria per l’espressione del parere ai sensi dell’art. 215 del D.Lgs 50/2016 e s.m.i..¹⁴³ Il parere favorevole è stato espresso nell’adunanza del 18.07.2017 voto n. 2118.

¹⁴³ Art. 215. (Consiglio superiore dei lavori pubblici) del Codice degli appalti pubblici:

- in data 21 dicembre 2017 la Società RFI S.p.A. ha chiesto al Provveditorato alle Opere Pubbliche per il Piemonte, la Valle d’Aosta e la Liguria l’avvio della procedura di accertamento di conformità urbanistica del progetto.
- la Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 23.01.2018 ha delegato il Provveditorato alle Opere Pubbliche per il Piemonte, la Valle d’Aosta e la Liguria all’espletamento delle procedure di cui al D.P.R. 383 del 1994, trattandosi di intervento giudicato di limitato impatto urbanistico e localizzato interamente in ambito regionale.
- il Provveditorato in data 8 febbraio 2018 ha chiesto alla Regione Piemonte – Direzione Opere Pubbliche, Difesa del Suolo, Montagna, Foreste, Protezione Civile, Trasporti e Logistica – Settore Investimenti Trasporti e Infrastrutture titolare della procedura in argomento di pronunciarsi in merito alla conformità urbanistica dell’intervento e ha convocato, in corso di accertamento della conformità, apposita Conferenza dei Servizi per il giorno 21 febbraio 2018 anche al fine di acquisire i pareri degli enti i cui servizi risultavano interferiti dal progetto quali Italgas S.p.A., Enel S.p.A., SMAT e Telecom Italia S.p.A.
- La riunione della conferenza dei servizi è stata posticipata su richiesta congiunta della Città di Torino e della Regione Piemonte, e si è quindi svolta in data 21 marzo 2018. Nella Conferenza dei Servizi, presieduta dal Provveditore alle Opere Pubbliche, la Città Metropolitana di Torino e la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Torino hanno chiesto integrazioni documentali.

1. *E' garantita la piena autonomia funzionale e organizzativa, nonché l'indipendenza di giudizio e di valutazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici quale massimo organo tecnico consultivo dello Stato.*

2. *Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, possono essere attribuiti nuovi poteri consultivi su materie identiche o affini a quelle già di competenza del Consiglio medesimo. Con il medesimo decreto si provvede a disciplinare la rappresentanza delle diverse amministrazioni dello Stato e delle Regioni nell'ambito del Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché a disciplinare la composizione dei comitati tecnici amministrativi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Sono fatte salve le competenze del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali.*

3. *Il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 50 milioni di euro, prima dell'avvio delle procedure di cui alla parte II, Titolo III, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, delle procedure di cui agli articoli 14, 14-bis e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, delle procedure di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, nonché, laddove prevista, prima della comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, nonché parere sui progetti delle altre stazioni appaltanti che siano pubbliche amministrazioni, sempre superiori a tale importo, ove esse ne facciano richiesta. Per i lavori pubblici di importo inferiore a 50 milioni di euro, le competenze del Consiglio superiore sono esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche. Qualora il lavoro pubblico di importo inferiore a 50 milioni di euro, presenti elementi di particolare rilevanza e complessità il provveditore sottopone il progetto, con motivata relazione illustrativa, al parere del Consiglio superiore.*

4. *Le adunanze delle sezioni e dell'assemblea generale del Consiglio superiore dei lavori pubblici sono valide con la presenza di un terzo dei componenti e i pareri sono validi quando siano deliberati con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei presenti all'adunanza.*

5. *Il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprime il parere entro novanta giorni dalla trasmissione del progetto. Decorso tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole. Testo aggiornato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 e dalla legge 21 giugno 2017, n. 96*

- In sede di conferenza dei servizi la Società ITALFERR S.p.A., incaricata da RFI S.p.A. alla progettazione e all'espletamento delle attività relative all'avvio del procedimento finalizzato all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, ha consegnato il documento “istruttoria pubblicazione” del 23 febbraio 2018.

- La conferenza dei servizi ha preso atto della conformità urbanistica dell'intervento dichiarata dal Sindaco del Comune di Orbassano e della sussistenza delle condizioni per il conseguimento dell'intesa Stato – Regione, non essendo emersi elementi ostativi al progetto. Ha posticipato la formalizzazione dell'intesa Stato – Regione successivamente all'acquisizione del parere della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Torino e del Comando Militare Territoriale, nonché della Deliberazione di Giunta della Regione Piemonte contenente gli esiti della verifica di ottemperanze alle prescrizioni formulate in seguito alla verifica di assoggettabilità a VIA dell'opera.

In sede di conferenza sono stati esaminati i seguenti elementi:

- L'intervento in progetto ricade nel territorio di competenza dell'Autorità di Bacino del Po. Il riferimento normativo per la valutazione della Compatibilità Idraulica è costituito dalle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (P.A.I.). Dall'esame delle aree caratterizzate da fenomeni di allagamento, come definite nel P.A.I., è emersa la sostanziale assenza di sovrapposizioni con le opere previste in progetto.

- Il Comune di Orbassano ha approvato in data 20 luglio 2012 la Variante n. 19 con la previsione dell'inserimento dell'opera nella collocazione individuata in progetto, rendendo così conforme l'intervento allo strumento urbanistico vigente.

- L'area oggetto dell'intervento risulta vincolata ai sensi del D.Lgs 42/2004 parte III. L'area oggetto dell'intervento è infatti ricompresa all'interno di:

- Area contigua alla fascia fluviale del PO – tratto Torinese (art. 142 lettera f del D.lgs 42/2004)
- Area ricadente nella scheda di Catalogo del Piano Paesaggistico Regionale del Piemonte D002: dichiarazione di notevole interesse pubblico dei tenimenti storici dell'Ordine Mauriziano – Tenimenti di Stupinigi – Podere Gonzole D.G.R 37-227 del 04.08.2014

Nel Piano paesaggistico regionale (P.P.R.) approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 233-35836 del 3 ottobre 2017 i beni paesaggistici sono rappresentati nella Tavola P2 e nel Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte. L'insieme di questi due elaborati costituisce il principale riferimento per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. I beni paesaggistici sono classificabili in due principali categorie: gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico oppure i beni individuati con specifico provvedimento amministrativo (la “dichiarazione di notevole interesse pubblico”). Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Torino deve in questi casi rilasciare apposita autorizzazione paesaggistica.

- La Regione Piemonte con Deliberazione di Giunta n. 20-6866 del 18 maggio 2018 ha preso atto della conformità urbanistica dell'intervento dichiarata dal Comune di Orbassano e manifestato favorevole volontà d'intesa con lo Stato in ordine alla realizzazione delle opere, subordinando l'efficacia della deliberazione all'ottemperanza da parte di RFI alle prescrizioni vincolanti contenute nella succitata Determina dirigenziale n. 2735 del 4 settembre 2017 della Regione Piemonte di esclusione dalla

fase di valutazione di cui all'articolo 12 della legge regionale n. 40 del 1998 e nella Deliberazione stessa per le successive fasi di progettazione esecutiva e realizzazione dell'intervento. Tale deliberazione è parte integrante dell'autorizzazione definitiva, che deve dichiarare l'avvenuto adeguamento del progetto agli esiti della procedura d'impatto ambientale.

- La Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Torino in data 15 giugno 2018 ha prodotto l'autorizzazione paesaggistica nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica. Il parere espresso è stato favorevole ma condizionato al rispetto di alcune prescrizioni vincolanti formulate sia dalla Commissione Locale Paesaggio del Comune di Orbassano riunitasi in data 30 maggio 2018 sia dalla Soprintendenza stessa.¹⁴⁴

- In merito all'omissione di parere da parte del Ministero della Difesa – Ufficio Movimenti e Trasporti, essendo trascorsi i termini per l'espressione di parere di competenza ai sensi del D.Lgs n. 66 del 2010 art. 334, si è considerata la mancata pronuncia equivalente a parere favorevole;

- Esaminati gli atti, valutate le specifiche risultanze della Conferenza dei Servizi e tenuto conto delle posizioni favorevoli espresse in sede di riunione o acquisite agli atti, nonché verificata la legittimità degli atti e la trasparenza amministrativa del procedimento, considerato che non sono pervenuti atti di motivato dissenso da parte delle Amministrazioni e degli Enti partecipanti e di quelli invitati e non intervenuti, è stato sottoscritto apposito verbale d'intesa dai rappresentanti delegati dello Stato e della Regione Piemonte;

- In data 18 luglio 2018 il Provveditore ha emesso il provvedimento di intesa Stato – Regione, pubblicato sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e presso l'Albo Pretorio del Comune di Orbassano. Per gli effetti dell'intesa Stato-Regione, è approvato il progetto definitivo delle opere e viene disposta dalla data del provvedimento l'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione dei terreni e degli immobili occorrenti alla realizzazione delle opere in favore del soggetto proponente. Il provvedimento, conforme alla conclusione favorevole della conferenza dei servizi, sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le autorizzazioni, anche edilizie, le approvazioni, i nulla osta o altri atti comunque denominati, previsti da leggi statali e regionali, a condizione che l'attuazione delle opere venga realizzata tenendo conto di tutte le prescrizioni apportate dagli Enti ed Amministrazioni parti attive nel procedimento ex D.P.R. 383 del 1994, così come recepite agli atti della Conferenza di Servizi.

¹⁴⁴ Si tratta di prescrizioni riguardanti la tipologia delle specie arboree ed arbustive da utilizzarsi al fine di schermare le infrastrutture previste dal progetto e mitigare l'impatto dal punto di vista paesaggistico.

CONSIDERAZIONI SULLA LOCALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO EMERSE DURANTE IL PROCEDIMENTO AUTORIZZATIVO

Il progetto come descritto in precedenza era già stato ampiamente esaminato e discusso da tutti gli enti territoriali presenti in conferenza dei servizi. Durante la riunione è stato più volte ribadito dai rappresentanti dei Comuni interessati dall'intervento che l'opera è attesa da decenni e che si auspica entri in esercizio in tempi brevi. Tuttavia, nonostante la condivisione del progetto e della sua localizzazione (come noto, il Comune di Orbassano aveva già adeguato il suo strumento urbanistico con la previsione di questa infrastruttura nel 2012) sono state evidenziate alcune problematiche legate alla viabilità di accesso alla nuova infrastruttura, che potrebbero condizionarne e limitarne l'utilizzo. In particolare, per evitare che tale situazione si verifichi, le amministrazioni comunali hanno formulato alcune osservazioni ritenute utili per migliorare l'impatto dell'opera sui territori:

- 1) La necessità della soppressione del casello autostradale di Beinasco sulla tangenziale di Torino. Attualmente il traffico veicolare in entrata e in uscita dalla tangenziale di Torino al SITO Interporlo di Orbassano è molto sostenuto. Gran parte di questo traffico è dovuto all'utilizzo dell'uscita/entrata SITO per eludere la barriera autostradale di Beinasco.
- 2) La necessità di un allargamento della strada SP 174 - San Luigi, *conditio sine qua non* per la fruizione della Stazione. Tale strada, la cui competenza è della Città Metropolitana rappresenta un'arteria di collegamento con la tangenziale (entrata/uscita SITO) e con le strade provinciali in direzione Torino e Pinerolo.
- 3) Lo studio del sistema di entrata e uscita dal parcheggio della Stazione (nel progetto è previsto, sia per le auto private che per i mezzi di trasporto, esclusivamente attraverso un'unica rotonda su via San Luigi).
- 4) La necessità di riorganizzare il sistema del trasporto pubblico locale in coerenza con il previsto collegamento con l'Ospedale San Luigi tramite navette.
- 5) La necessità di ampliamento dell'area di parcheggio, ritenuta insufficiente.

Hanno inoltre rappresentato:

- La necessità di porre maggior attenzione agli aspetti ambientali riferiti all'inserimento della nuova infrastruttura, legati alla gestione delle piantumazioni con essenze autoctone nel rispetto delle prescrizioni urbanistiche e alle opere compensative previste in progetto (le Amministrazioni comunali hanno in questi anni investito risorse per la riqualificazione delle aree più vicine al Torrente Sangone).
- La necessità che le fasi di cantiere per la realizzazione della fermata siano organizzate in modo tale da non comportare ripercussioni fortemente negative sull'attuale viabilità, peggiorando l'accessibilità veicolare all'ospedale.

ANALISI DEL PROCEDIMENTO ai sensi D.P.R. 383 del 1994

La durata del procedimento autorizzativo, come si può evincere esaminando le fasi dall'attivazione alla conclusione, è risultata superiore ai sessanta giorni stabiliti dal regolamento in caso di opere conformi allo strumento urbanistico. La conferenza dei servizi, in questo caso non obbligatoria vista la conformità dell'intervento, è stata convocata al fine di una più celere acquisizione dei pareri di tutte le amministrazioni coinvolte e degli enti i cui servizi risultavano interferiti dal progetto, come da richiesta dell'ente proponente.

La procedura è stata attivata successivamente alla conclusione della verifica della procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 40 del 1998; tuttavia prima dell'emissione della deliberazione di Giunta Regionale di favorevole volontà d'intesa è stato necessario attendere lo svolgimento dell'endoprocedimento regionale con l'esito della positiva valutazione dell'ottemperanza da parte di R.F.I alle condizioni ambientali impartite a seguito della suddetta procedura ambientale. Inoltre si è attesa l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Torino prima di emettere il provvedimento da parte del Provveditore. Lo svolgimento dell'istruttoria ha avuto pertanto una durata di circa sei mesi.

5.2 Immobile sito a Saint Pierre (AO) – Rue du Petit Saint Bernard nn. 5 e 7 di proprietà del Fondo Lire U.N.R.R.A. Lavori di ristrutturazione e risanamento conservativo dell'ex “Hotel Lanterna” per la realizzazione di un centro destinato all'accoglienza degli immigrati sottoposti alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale - Ente proponente: Ministero dell'Interno. Intesa Stato-Regione Autonoma Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 51 Decreto del Presidente della Repubblica 22 febbraio 1982 n. 182

Il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – in data 31 maggio 2017 ha chiesto a questo Provveditorato di dare seguito all'*iter* procedurale per il raggiungimento dell'intesa Stato-Regione relativo al progetto di ristrutturazione e risanamento conservativo dell'ex “Hotel Lanterna” in Saint Pierre, iniziato e sospeso nel 2015 a causa di una controversia tra Stato e Regione sulla proprietà dell'immobile.¹⁴⁵

La sentenza di primo grado n. 6330 del 29 settembre 2014 emessa dal Tribunale di Torino aveva sancito la proprietà del bene in capo alla Regione Valle d'Aosta, ma la Corte d'Appello nel 2017 con sentenza n. 1149 ha disposto l'integrale riforma della precedente, stabilendo la proprietà del Ministero dell'Interno sul complesso immobiliare. Pertanto il Ministero dell'Interno ha richiesto la riattivazione delle procedure finalizzate all'esecuzione dei lavori previsti dal progetto elaborato nel 2015 per la realizzazione di un centro destinato all'accoglienza degli immigrati sottoposti alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Liguria di Torino ha quindi trasmesso e reso disponibile il progetto in formato digitale, prendendo contatti con la Regione Valle d'Aosta e con il Comune di Saint Pierre per l'approvazione urbanistica del progetto.

L'intervento è risultato conforme agli strumenti urbanistici del Comune (come da certificato di destinazione urbanistica rilasciato in data 9 settembre 2015), tuttavia la Regione Autonoma Valle d'Aosta ha eccepito in merito alla titolarità del bene in capo al predetto Ministero, considerando la sentenza della Corte d'Appello un atto privo di efficacia sostanziale fino al suo passaggio in giudicato (circostanza non ancora verificatasi in quanto risulta pendente il giudizio della Corte di Cassazione). La Regione

¹⁴⁵ Il complesso immobiliare fu acquisito dal Ministero dell'Interno – Fondo United Relief and Rehabilitation Administration – fondo costituito in attuazione dell'accordo internazionale del 1945 fra Governo italiano e ONU - con decreto del 1 settembre 1977. Il suddetto accordo internazionale ha istituito la “Riserva” del Fondo Lire, di cui fa parte l'immobile, vincolandone la destinazione a scopi di assistenza e riabilitazione e per questo motivo inserendolo “tra gli immobili che restano in uso allo Stato” come da D.P.C.M. n. 1363 del 1982. La Regione Valle d'Aosta ne ha rivendicato la proprietà in forza della legge costituzionale 28 febbraio 1948 n. 4 - Statuto speciale per la Valle d'Aosta- “*I beni immobili patrimoniali dello Stato, situati nella Regione, sono trasferiti al patrimonio della Regione. Fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione:*

- *le foreste che, a norma delle leggi vigenti, appartengono allo Stato;*
- *le cave, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo;*
- *gli edifici destinati a sede di uffici pubblici della Regione e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione.*”

Il complesso edilizio in argomento è stato dichiarato bene soggetto ad un vincolo di destinazione non disponibile dallo Stato italiano, in quanto vincolato da accordi internazionali e quindi non alienabile.

ha comunicato pertanto che riteneva il Provveditorato sprovvisto della titolarità in relazione al procedimento per il raggiungimento dell’intesa Stato - Regione (normato, trattandosi di regione a statuto autonomo, dal D.P.R. 22 febbraio 1982 n. 182 art. 51¹⁴⁶), non sussistendo il presupposto essenziale della definitività della proprietà del bene in capo allo Stato.¹⁴⁷ Il Comune di Saint Pierre, nel frattempo, ha attivato l’iter di variante al P.R.G.C. vigente, comunicando il posizionamento di vincoli relativi ad opere pubbliche in alcune aree, tra cui quella censita al Nuovo Catasto Terreni del Comune di Saint Pierre al foglio 35 particella 74 su cui insiste l’immobile in questione (vincolo proposto con la Deliberazione di Consiglio Comunale n. 44 del 31 luglio 2017 - osservazione n. 10 - finalizzato alla realizzazione di posti auto).

Il Provveditorato ha convocato la conferenza dei servizi per il giorno 10 gennaio 2018, andata deserta in quanto non sono intervenuti i rappresentanti degli enti locali convocati (Regione Valle d’Aosta e Comune di Saint Pierre). In sede di conferenza dei servizi si è preso formalmente atto che in base al P.R.G. vigente il progetto di ristrutturazione risulta conforme e che il Comune di Saint Pierre ha comunicato al Ministero dell’Interno l’avvenuto deposito e consultabilità delle modifiche apportate al nuovo testo preliminare della variante al P.R.G. (in adempimento alla fase pubblicitica propedeutica all’adozione della variante).

Dopo numerosi tentativi da parte del Provveditorato di definire la procedura per le vie ordinarie e ripetuti contatti risultati infruttuosi con gli Enti territoriali interessati, visti gli esiti della conferenza dei servizi, il Ministero dell’Interno ha chiesto di promuovere l’intervento del Consiglio dei Ministri. Pertanto il Provveditorato in data 30 maggio 2018, ritenuti infondati i rilievi ostativi legati alla titolarità del bene opposti dagli enti territoriali, ha inoltrato alla Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione e i Progetti internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei

¹⁴⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 22 febbraio 1982, n. 182 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d’Aosta per l’estensione alla regione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l’art. 1bis del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella legge 21 ottobre 1978, n. 641

Art. 51. Competenze dello Stato

Sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:

a) l’identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all’articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo;

b) la formazione e l’aggiornamento degli elenchi delle zone dichiarate sismiche e l’emanazione delle relative norme tecniche per le costruzioni nelle stesse.

Per le opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale l’accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato, di intesa con la regione.

La progettazione di massima ed esecutiva delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzare dagli enti istituzionalmente competenti, per quanto concerne la loro localizzazione e le scelte del tracciato se difforme dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi, è fatta dall’amministrazione statale competente d’intesa con la regione, che deve sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi.

Se l’intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte della regione del programma di intervento, e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede, sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali, con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

¹⁴⁷ Vedi i contenuti della relazione inviata dal Provveditorato alla Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione e i Progetti internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Trasporti la documentazione per l’attivazione della procedura *ex art.* 81 comma 4 del D.P.R. n. 616/77.¹⁴⁸

Nel merito della legittimità della variazione che si intendeva apportare alla destinazione d’uso della particella catastale 74, foglio 35, il Ministero dell’Interno, a seguito di parere tecnico espresso dal Provveditorato, ha chiesto al Comune l’eliminazione del vincolo apposto. Il parere tecnico del Provveditorato ha evidenziato che l’immobile in questione, ritenuto un bene indisponibile di proprietà dello Stato finalizzato ad interesse pubblico, può essere assoggettato ad un vincolo preordinato all’esproprio solo nel caso in cui l’interesse pubblico dello stesso sia di rilievo superiore rispetto a quello soddisfatto con la destinazione attribuita dal Ministero dell’Interno (attività socio-assistenziale di interesse pubblico e nazionale).¹⁴⁹

Pertanto il Comune di Saint Pierre con deliberazione n. 21 in data 29 marzo 2018 ha eliminato *“la previsione del vincolo a parcheggio posto con il Pa87, eliminando conseguentemente il comma 8 dell’articolo 60 delle NDA, tenute in considerazione le incertezze circa la proprietà dell’immobile Ex Hotel Lanterna, stante il giudizio pendente dinanzi alla Corte di Cassazione tra il Ministero dell’Interno e la Regione autonoma Valle d’Aosta, con l’avvertimento che il soddisfacimento di posti auto a servizio della località Cognein è comunque soddisfatta dall’individuazione del nuovo parcheggio previsto nella sottozona Bb2 Cognein, lungo la strada comunale”*.

Nel contempo, in data 2 ottobre 2018 il Ministero dell’Interno ha comunicato che, alla luce del notevole decremento dei flussi migratori sulle coste italiane, è cessata l’esigenza della destinazione dell’immobile a centro di accoglienza per stranieri richiedenti protezione internazionale e che quindi si destinerà l’ex hotel ad altre finalità istituzionali del fondo U.N.R.R.A.. Ha comunque ribadito la necessità di disporre del bene e quindi la volontà che si riapra la procedura riverificando la volontà degli enti territoriali alla luce della mutata destinazione dell’immobile.

¹⁴⁸ Vedi i contenuti della relazione inviata dal Provveditorato alla Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione e i Progetti internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

¹⁴⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 211 del 16 agosto 2001: *Art. 4 comma 2: I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per seguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione.*

6. Conclusioni

6.1 Considerazioni in merito al procedimento autorizzativo

La questione più critica dei procedimenti autorizzativi delle opere pubbliche è sicuramente quella relativa alla loro eccessiva durata. Le varie fasi, dall’individuazione del fabbisogno alla realizzazione dell’opera, possono durare più di un decennio (problematica costantemente riscontrata nel caso di interventi di rilevante impatto sul territorio). Come già detto, il dilatarsi dei tempi tra il momento di proposta di un’opera ed il momento di attuazione della stessa potrebbe portare ad un mutamento delle esigenze del territorio per cause che possono essere di diversa natura e rendere un’opera non più utile.

La questione è annosa e di difficile soluzione, perché per garantire tempi di approvazione accettabili non è sufficiente prevedere una maggiore competenza ed efficienza delle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni, nè uno stringente rispetto dei termini procedurali. I vari passaggi obbligatori per legge occupano ciascuno un considerevole lasso di tempo che non è possibile eliminare. Anche l’introduzione di nuove procedure partecipative, come quella del dibattito pubblico, comporterà per alcuni interventi un ulteriore allungamento dei tempi. Si tratterà di valutare nel corso degli anni sino a che punto questo passaggio arrecherà benefici all’intero processo influenzando positivamente sui tempi di realizzazione dell’opera grazie ad una maggiore accettazione della stessa.

ANALISI DEL PROCESSO	
PUNTI DEBOLI DEL PROCESSO	PUNTI DI FORZA
<ul style="list-style-type: none">- Programmazione inefficace o disattesa- Tempi eccessivi delle procedure autorizzative- Dilatazione dei tempi di realizzazione delle opere- Dilatazione dei costi	<ul style="list-style-type: none">- Coinvolgimento di tutti gli <i>stakeholders</i> sin dalle fasi iniziali del processo- Programmazione unitaria di tutte le opere pubbliche

6.2 Considerazioni in merito alla procedura di cui al D.P.R. 383 del 1994

Per quanto riguarda in modo particolare l'applicazione del D.P.R. 383 del 1994, ovvero l'ultimo *step* del processo approvativo di un'opera pubblica di interesse statale, le considerazioni che seguono sono frutto della valutazione di un numero considerevole di procedure di accertamento presso il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Liguria di Torino dal 1996 ad oggi. La collaborazione proficua e la metodologia concordata tra il Provveditorato ed i Settori della Regione Piemonte coinvolti nel procedimento hanno portato in generale al raggiungimento di un buon livello di efficienza. La concertazione sulle scelte operate è quasi sempre stata efficace anche nel rapporto con gli enti locali, tanto che si sono verificati solo due casi in cui è stato necessario ricorrere al quarto comma dell'articolo 81 e rimettere la decisione finale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Pertanto il giudizio in rapporto al conseguimento degli obiettivi del processo, cioè la sua capacità di coinvolgere e contemplare tutti gli interessi pervenendo ad un risultato concordato e soddisfacente per tutte le istituzioni coinvolte, è complessivamente positivo. Inoltre nel corso degli anni, e soprattutto ultimamente con la riforma Madia, seppure con il solito ritardo che contraddistingue la pubblica amministrazione (che si manifesta anche con la difficoltà ad abbandonare prassi consolidate e a recepire i cambiamenti), si è assistito ad un cambiamento di comportamento da parte di molti enti coinvolti nel procedimento, per cui non si è più verificato che le conferenze dei servizi siano andate deserte per la mancata partecipazione delle amministrazioni coinvolte, così come non è più un fenomeno diffuso la mancata espressione del parere da parte delle amministrazioni coinvolte.

Tuttavia sono evidenti alcune difficoltà che riguardano la metodologia della procedura. Una criticità riscontrata riguarda il mancato rispetto dei termini prescritti dalla normativa per svolgere l'accertamento della conformità urbanistica. La Regione ha infatti difficoltà ad acquisire corrette informazioni per la mancanza di strumenti aggiornati in uso al settore preposto alla verifica. Questa difficoltà, unita alla necessità per la Regione di attivare endoprocedimenti per acquisire attraverso riunioni i pareri di tutti i settori regionali coinvolti, a volte comporta il mancato rispetto dei termini prescritti. L'intento di questo metodo è sicuramente quello di agevolare la celere conclusione del procedimento giungendo alla conferenza dei servizi decisoria con l'espressione della volontà della Regione attraverso un rappresentante unico, come attualmente imposto dalla riforma Madia, ma è stato disatteso per la mancanza di coordinamento delle normative nazionale e regionale rispetto ai tempi concessi per lo svolgimento delle singole istruttorie: per esempio, alcuni settori regionali che si occupano di ambiente hanno novanta giorni di tempo per emettere la propria determinazione, pertanto è possibile ma non certo concludere la conferenza dei servizi entro sessanta giorni come stabilito dal D.P.R. 383 del 1994 quando occorre acquisire tali pareri.

E' opportuno poi precisare che non esiste un regolamento generale che disciplini lo svolgimento del procedimento in modo puntuale, pertanto ciascuna regione ha stabilito un proprio *modus operandi* che può diversificarsi persino a seconda del settore regionale competente per tipologia di opera (ad esempio nel caso della Regione Piemonte, vi è un settore che segue le procedure relative alle opere puntuali – edifici universitari, caserme, edifici di culto, *etc.*-, un settore le infrastrutture viarie, un altro quelle ferroviarie, un altro le infrastrutture strategiche) concordando con

l'amministrazione statale solo per le vie brevi, senza accordi e documenti ufficiali, come svolgere la procedura. Le difficoltà relative alla mancanza di una metodologia uniforme sono probabilmente percepite in modo più significativo quando il titolare del procedimento è la Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione e i Progetti Internazionali del Ministero, che deve confrontarsi con tutte le regioni e non solo con quella del proprio ambito territoriale. Sarebbe quindi auspicabile, per rendere più efficiente la procedura, che ci fosse un protocollo con linee guida valide per tutte le regioni.

Occorre inoltre sottolineare la già accennata difficoltà della pubblica amministrazione ad abbandonare le pratiche consolidate e a recepire le nuove normative in tempi brevi: ad esempio, il ricorso alla conferenza semplificata in modalità asincrona auspicato dalla recente riforma Madia è stato attuato in pochissimi casi e solo da alcuni Provveditorati, mentre si continuano a convocare conferenze dei servizi simultanee.

Un'altra problematica è quella relativa al controllo successivo all'approvazione: la vigilanza sull'esecuzione dell'opera e sulla conformità della stessa al progetto autorizzato viene demandata all'ente locale. Non vi è un organo statale né regionale che monitori le fasi successive e verifichi che l'ente locale abbia effettivamente adeguato il proprio strumento urbanistico alle determinazioni del provvedimento autorizzativo dell'opera e l'abbia trasmesso alla regione. Sarebbe opportuno che fosse istituito un organo con funzioni simili a quelle che svolge il Collegio di Vigilanza della Città di Torino per le opere sottoposte ad accordo di programma, e cioè segua le fasi realizzative degli interventi e valuti l'entità e la tipologia delle modifiche apportate ai progetti autorizzati. Infatti un'ulteriore criticità è rappresentata dalla gestione dell'autorizzazione delle varianti al progetto autorizzato: non essendo normata in modo specifico, nonostante le opere pubbliche di interesse statale come visto non siano soggette alla disciplina del testo unico dell'edilizia, per valutare l'essenzialità di una variante si fa comunque riferimento a tale normativa e a quella regionale vigente. Manca comunque una regolamentazione specifica che definisca i limiti delle eventuali varianti proposte a tali opere: per esempio nel caso di opere progettate e realizzate con un *project financing*, non si dovrebbero consentire variazioni che modifichino in modo significativo il progetto vincitore dell'appalto e originariamente autorizzato.

ANALISI DELLA PROCEDURA D.P.R. 383 DEL 1994	
PUNTI DEBOLI	PUNTI DI FORZA
<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza regolamento operativo che uniformi le modalità di svolgimento della procedura - Superamento termini normativi per l'accertamento della conformità/difformità urbanistica - Eccesso di legislazione - Difficoltà di interpretazione e coordinamento tra le varie norme di settore - Difficoltà della pubblica amministrazione a recepire le innovazioni 	<ul style="list-style-type: none"> - Efficace contemplazione di tutti gli interessi - Efficace concertazione tra gli enti istituzionali coinvolti - Soddisfacente partecipazione degli enti coinvolti alle conferenze dei servizi

6.3 Riflessioni e proposte

Un'occasione per riorganizzare il procedimento amministrativo autorizzativo della localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale in modo omogeneo su tutto il territorio potrebbe scaturire dalla necessità di adeguarsi al Codice dell'Amministrazione Digitale, il testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione. Lo Stato, le Regioni e gli enti locali, che per legge devono garantire la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale, potrebbero organizzare una piattaforma condivisa sulla quale gestire e raccogliere tutti i dati relativi ai procedimenti *ex art. 81* in corso e ultimati, includendo anche il monitoraggio delle successive fasi di esecuzione. Questo strumento garantirebbe un efficace coordinamento tra tutte le istituzioni coinvolte nel procedimento, la trasparenza del procedimento amministrativo in ogni sua fase e la possibilità di un rapido accesso agli atti da parte dei soggetti interessati. Porterebbe inoltre ad una procedura davvero unica e condivisa tra Amministrazioni statali e regionali, con un incremento di efficienza del servizio.

Per quanto concerne le opere ritenute prioritarie per il Paese, una questione su cui riflettere è rappresentata dal fatto che la normativa recente, uniformando le procedure e abolendo procedimenti speciali (ad esclusione di quanto introdotto dal cosiddetto decreto sblocca – procedimenti) ha attribuito alle Direzioni Generali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'approvazione di tutte le opere pubbliche di interesse statale, comprese quelle ritenute prioritarie. Occorrerà verificare nel tempo come verranno gestite le eventuali nuove opere strategiche e se sarà prevista una disciplina differenziata che riguardi la loro approvazione e gestione.

Riferimenti bibliografici

- Pietro La Rocca, *L'esecuzione di Opere Pubbliche*, 1991 Maggioli Editore, Rimini
- G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 1998
- Carolina Giaimo, *Governo del territorio e innovazione del piano*, 1999 Franco Angeli Editore Milano
- Filippo Salvia – Francesco Teresi, *Diritto urbanistico*, Settima edizione interamente riveduta, 2002 CEDAM Padova
- Carlo Alberto Barbieri – Carolina Giaimo [a cura di], *Nuove leggi urbanistiche delle regioni tra specificità e omologazione*, Ed. Alinea, Firenze 2002.
- Luigi Bobbio, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2003
- Luigi Bobbio, 2003, *La democrazia non abita a Gordio*, Ed. Franco Angeli, Milano.
- Paolo Fusero, *Il rapporto pubblico-privato nel PRG pratiche contesti e nuovi orizzonti*, Palombi Editori, Roma 2004
- F. Caringella-M. Santini, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e 80/2005*, a cura di F.Caringella, D. De Carolis, G. De Marzo, I, Milano, Ed. Giuffrè, 2005
- Maria Vittoria Ferroni, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Giappichelli Editore, Torino 2008
- Massimo Gallione, *Manuale di buona pratica – La programmazione delle opere pubbliche*, di Baio Editore, Milano 2008
- Ruggiero Dipace, *Lezioni di legislazione delle opere pubbliche*, Giappichelli Editore, Torino 2011
- Daniela Ciaffi – Alfredo Mela, *Urbanistica partecipata - Modelli ed esperienze*, Carrocci Editore, Roma 2011

Riviste e pubblicazioni

- Carlo Alberto Barbieri, *La necessità di riforma dei principi e delle regole del governo del territorio, fra nuove leggi regionali e sperimentazioni locali*, in Carolina Giaimo, *Governo del territorio e innovazione del piano*, Franco Angeli, Milano 1999.
- Massimo Fragolino, *La localizzazione delle opere di interesse statale*, in *Altalex – Quotidiano di informazione giuridica* n. 1214/2005
- Paolo Loro, *La nozione di opera pubblica o di pubblica utilità nel testo unico delle espropriazioni DPR 327/2001*, in *Espropri - Rivista professionale nella materia dell'espropriazione per pubblica utilità*, 22.09.2005
- Gianluca Gardini, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, relazione presentata al convegno “Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato”, Urbino, 18-19 maggio 2006
- Carlo Alberto Barbieri, *Una nuova legge per il governo del territorio*, in AA.VV. *RAPPORTO dal TERRITORIO 2008*, INU Edizioni Roma
- Tommaso Millefiori, *Urbanistica. Regime edilizio delle opere pubbliche*, in *Lexambiente.it- Rivista giuridica*, 25.09.2012
- Alma Chietini, *Strumenti urbanistici che programmano le opere pubbliche oppure opere pubbliche che variano gli strumenti urbanistici?*, Intervento svolto in occasione

del Convegno “Il governo del territorio tra fare e conservare” – Trento, 18-19 dicembre 2014

Francesco Nicotra, *La nozione di servizio pubblico nel diritto interno e comunitario*, pubblicato il 25 febbraio 2015 all'indirizzo www.diritto.it/docs/36872-la-nozione-di-servizio-pubblico-nel-dirittointerno-e-comunitario

Francesco Karrer e Sergio Pasanisi, *Il ciclo della programmazione e del progetto nel nuovo codice degli appalti e delle concessioni*, 2 agosto 2016 disponibile su www.ApertaContrada.it

Daniela Anselmi, *Il Dibattito Pubblico: profili giuridici*, ASTRID Rassegna n. 21/2016, Roma

Francesco Karrer - Andreina Scognamiglio, *Débat public all'italiana, ovvero come mutuare nozioni senza innovare comportamenti*, disponibile su www.ApertaContrada.it, 7 aprile 2016

Carlo Alberto Barbieri, *La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e innovazione disciplinare*, in AA.VV. RAPPORTO dal TERRITORIO 2016, INU Edizioni 2017 Roma

Giuseppe Latour “*Primo sì alla nuova Via: procedura unica, termine di 13 mesi, screening rapido*” su Edilizia e Territorio Quotidiano del Sole 24 ore del 15 marzo 2017

Alessandro Arona e Giuseppe Latour, *Valutazione di impatto ambientale, riforma in vigore dal 21 luglio. La sfida dei tempi certi*, in Edilizia e Territorio - Quotidiano del Sole 24 Ore - del 18 luglio 2017

Vincenzo Nastasi, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, 31 maggio 2018 disponibile su www.forumcostituzionale.it

Vanessa Manzetti, *Il “dibattito pubblico” nel nuovo codice dei contratti*, pubblicato in Federalismi.it – rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo

Alberto Salmasio, *La nuova conferenza dei servizi dopo la riforma Madia*, su www.LexItalia.it. It – Rivista di diritto pubblico

Giovanni Pescatore, *Accelerazione dei procedimenti amministrativi*, su www.treccani.it

Alessandra Margherini Taucher, *La conferenza dei servizi*, su www.diritto.it

Massimo Ragazzo, *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/2005 e novità giurisprudenziali*, su www.LexItalia.it

Sofia Secchi, *La nuova stagione delle infrastrutture in Italia: l'allegato infrastrutture 2016 e il nuovo codice dei contratti e delle concessioni*, 7 giugno 2016 su www.lab-ip.net

Riferimenti normativi e giurisprudenziali

Legge 17 agosto 1942, n. 1150 “Legge urbanistica” pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 244 del 16 ottobre 1942

Legge 22 luglio 1975, n. 382 “Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione” pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.220 del 20 agosto 1975

Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 “Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 234 del 29 agosto 1977

Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 “Tutela ed uso del suolo” pubblicata sul B.U. Piemonte n.53 del 24 dicembre 1977

Decreto del Presidente della Repubblica 22 febbraio 1982, n. 182 "Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per l'estensione alla regione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1bis del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella legge 21 ottobre 1978, n. 641" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 114 del 27 aprile 1982

Legge 6 febbraio 1985, n. 16 "Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei Carabinieri" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 39 del 14 febbraio 1985

Ministero dei Lavori Pubblici nota n. 549 del 27 maggio 1989

Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 135 del 12 giugno 1990 Suppl. ordinario n. 42

Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 192 del 18 agosto 1990

Consiglio di Stato - parere n.177/1991

Circolare Ministero dei Lavori Pubblici n. 120 del 19 ottobre 1992

Legge n. 537 del 24 dicembre 1993 "Interventi correttivi di finanza pubblica" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 303 del 28 dicembre 1993 - Suppl. Ordinario n. 121

Decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383 "Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.141 del 18 giugno 1994 - Suppl. Ordinario n. 94

Legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997

Legge 15 maggio 1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 113 del 17 maggio 1997 - Supplemento ordinario

Consiglio di Stato parere n. 622 del 5 novembre 1997

Decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", corredato delle relative note" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.116 del 21-05-1998 - Suppl. Ordinario n. 96

Legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 "Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta" pubblicato sul B.U. 16 aprile 1998, n.16

Legge regionale 14 dicembre 1998, n. 40 "Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione" pubblicata sul B.U. Piemonte Suppl. n. 50 del 17 dicembre 1998

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.227 del 28 novembre 2000 - Suppl. Ordinario n. 162

Legge 24 novembre 2000, n. 340 "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 275 del 24 novembre 2000

Decreto Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 245 del 20 ottobre 2001 - Suppl. Ordinario n. 239

Legge 24 novembre 2000, n. 340 “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1999” pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 275 del 24 novembre 2000

Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 211 del 16 agosto 2001

Legge 21 dicembre 2001, n. 443 "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2001, Suppl. Ordinario n.279

Decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’art.10 della legge 6 luglio 2002, n. 137” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2004, Suppl. Ordinario n. 28

Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82 “Codice dell’Amministrazione Digitale” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 112 del 16 maggio 2005

Legge 11 febbraio 2005, n. 15 “Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull’azione amministrativa” pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 42 del 21 febbraio 2005

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006, Suppl. Ordinario n. 96

D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 “Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010

Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 “Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche” pubblicato sulla Gazzetta ufficiale Serie Generale n.30 del 6 febbraio 2012

Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 81 del 7 aprile 2014

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 febbraio 2014, n.72 “Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.105 del 08 maggio 2014

Decreto Ministeriale n. 346 del 4 agosto 2014

Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 9 giugno 2015, n. 194

Legge 7 agosto 2015, n. 124 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 187 del 13 agosto 2015

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.91 del 19 aprile 2016 - Suppl. Ordinario n. 10

Disegno di legge costituzionale recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016

Decreto legislativo n. 127 del 30 giugno 2016, n. 127 “Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi in attuazione dell’art. 2 della legge 7 agosto 2015 n. 124” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.162 del 13 luglio 2016

Consiglio di Stato, parere n. 1640 del 13 luglio 2016

Decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194, recante "Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 252 del 27 ottobre 2016

Decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 103 del 5 maggio 2017 Suppl. Ordinario n. 22

Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 “Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.156 del 6 luglio 2017

Legge 21 giugno 2017, n. 96 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative in favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo “ pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.144 del 23 giugno 2017 Suppl. Ordinario n. 31

Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 14 del 16 gennaio 2018 ”

Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.57 del 9 marzo 2018

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018 “Regolamento recante modalita' di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.145 del 25 giugno 2018

Circolare del Ministero Infrastrutture e Trasporti n. 26 del 14 gennaio 2005.

Senato della Repubblica XVII Legislatura Fascicolo Iter DDL S. 1845 su www.senato.it
Camera dei deputati documentazione parlamentare, Il regolamento sulle opere sottoposte a dibattito pubblico, 26 giugno 2018 su www.camera.it

Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/52/UE che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (n.401) disponibile su www.senato.it

Camera dei Deputati - Servizio Studi, LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA AL 31 DICEMBRE 2016, Roma, marzo 2017

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE nei settori di

competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti D. Lgs. 228/2011 – 1 giugno 2017

Allegati al Documento di Economia e Finanza del 2017 e 2018 “Connettere l’Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture” deliberato dal Consiglio dei Ministri l’11 Aprile 2017 e deliberato dal Consiglio dei Ministri il 26 aprile 2018

Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti redatto dal Ministero stesso in data 1 giugno 2017

ANCI, La nuova disciplina della Conferenza di servizi D. LGS. 30 GIUGNO 2016 N. 127 Istruzioni tecniche, linee guida, note e modulistica, I Quaderni, luglio 2016

Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Guida alla nuova conferenza dei servizi, giugno 2016

Camera dei Deputati - Servizio Studi, LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE Dalla “legge obiettivo” alle opere prioritarie, 10° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici in collaborazione con l’Autorità nazionale anticorruzione, Roma maggio 2016

Deliberazione della Corte dei conti n. SCCLEG/09/2016/PREV pubblicata sul sito del Ministero dell’Ambiente

Parere Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016

AVVISO PUBBLICO del Ministero dell’Ambiente avente come oggetto “Ritiro in autotutela dei Decreti del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, n. 45 del 16 febbraio 2018, di nomina dei componenti della Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA-VAS, e n. 49 del 22 febbraio 2018, di individuazione del Presidente, dei Commissari costituenti le Sottocommissioni VIA e VAS, e dei relativi Coordinatori, con allegate quaranta lettere di incarico, corredate della relativa documentazione, concernenti la nomina dei quaranta componenti, depositati presso la Corte dei Conti per il controllo preventivo di legittimità”- Pubblicato su www.minambiente.it

Servizio Studi della Camera dei deputati documentazione parlamentare, Modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico - Atto del Governo 494/ 2018

Sitografia

www.presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/CommissariStraordinari/CS_AsseTO-LI_Foietta.html

www.tecnostuttura.it/cms/file/DOCUMENTI/1914/Legge-18_10_01-n-3.pdf

www.giustizia-amministrativa.it

www.grondadigenova.it/la-gronda-di-genova/il-dibattito-pubblico

www.grondadigenova.it/wp-content/uploads/2018/02/Gronda-Relazione-conclusiva-della-Commissione.pdf

www.urbancenter.comune.genova.it,

www.spea-engineering.it/it/progetto/seconda-autostrada-di-genova-gronda-di-ponente

www.autostrade.it/it/la-nostra-rete/piano-investimenti-interventi-in-corso/gronda-di-genova

www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com

www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/corte_conti_segretariato/deliberazione_09.2016_-_via_vas_.pdf

La procedura “inter-istituzionale” della
localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale

www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/corte_conti_segretariato/deliberazione_09.2016_-_via_vas_.pdf
<http://www.va.minambiente.it/it-IT/ps/Comunicazione/IndicazioniOperativeVIA>
<http://www.va.minambiente.it/it-IT/ps/Comunicazione/IndicazioniOperativeUnico>
www.governo.it
www.mit.gov.it
www.camera.it
www.senato.it
www.minambiente.it
www.federalismi.it
www.regioni.it
www.uniroma2.it
www.edilportale.com
www.gfalcone.gov.it
www.ApertaContrada.it
www.diritto.it
www.normattiva.it
www.forumcostituzionale.it
www.Lexambiente.it
www.LexItalia.it