

P.A.U.R. E COMPETENZE LOCALI

La posizione del Tar Puglia Bari

e la sopravvenuta interpretazione autentica della Legge regionale n. 17/2007

Con la Legge Regionale n. 33 del 23.09.2021 (recante modifica dell'articolo 2 della Legge regionale n.17/2007 ed introduzione, nel testo di questo articolo, del comma 2 bis), la Regione Puglia ha definitivamente sancito che la delega, attribuita alle Province ed alle Città Metropolitane con la precedente Legge n. 17/2007 in materia di procedura di VIA e di valutazione di incidenza ambientale, debba considerarsi estesa *"anche alle funzioni amministrative correlate all'adozione del Provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'articolo 27 bis del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152"*.

L'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 è stato introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017 che, in attuazione della legge delega n. 114 del 2015, ha apportato all'ordinamento italiano le innovazioni di cui alla direttiva 2014/52/UE, che modifica la direttiva 2011/92/UE.

In particolare il d.lgs. n. 104 del 2017 ha riallocato in capo allo Stato alcuni procedimenti in materia di VIA in precedenza assegnati alle Regioni e ha disciplinato nuovamente, nella sua interezza, la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA e la stessa VIA. Tra le più significative innovazioni vi è, appunto, il Provvedimento Unico in materia Ambientale (facoltativo per i procedimenti di competenza statale ed obbligatorio per le Regioni).

Nella Regione Puglia, secondo quanto prescritto dall'art. 2, comma 2, della L.R. n. 17 del 2007, a decorrere dal 1° luglio 2007, è entrata in vigore *"l'operatività della delega alla provincia competente per territorio e ai comuni delle funzioni in materia di procedura di VIA e in materia di valutazione di incidenza così come disciplinate dalla L.R. n. 11/2001"*.

Rispetto a tale normativa regionale si è posto il problema se la relativa disciplina fosse *ex se* idonea ad abilitare le Province non solo all'adozione della VIA ma anche all'emissione del c.d. P.A.U.R. così come introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017.

Il conflitto "reale negativo" insorto qualche mese fa fra la Regione Puglia e la Provincia di Brindisi, rispetto alla titolarità delle funzioni amministrative correlate all'adozione del P.A.U.R. (rispettivamente negata da ciascuna Amministrazione per effetto della rispettiva interpretazione, sul punto, della Legge n. 17/2007), è stato, sulle prime, risolto dalla II sezione del Tar Puglia- sezione distaccata di Lecce, con sentenza n. 1220/2020, nel senso della competenza provinciale. Il Giudice Amministrativo Pugliese ha ritenuto che *"l'ipotesi normativa del P.A.U.R."* non radicherebbe una nuova competenza in capo alla Provincia, posto che *"nel P.A.U.R. confluiscono tutti gli atti abilitativi/autorizzatori che vengono in rilievo in relazione al singolo progetto esaminato" amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti?*

La *questio iuris* è tuttavia approdata dinanzi Consiglio di Stato che, con sentenze nn. 6195, 6245, 6246, 6247, 6248 del 2021, antecedenti alla legge regionale n. 33/2021, ha risolto la *querelle*

riconoscendo, di contro, l'incompetenza della Provincia appellante all'adozione del P.A.U.R. e la competenza della Regione Puglia.

Nei giudizi conclusi con le decisioni menzionate, il Consiglio di Stato, in particolare, ha accolto il rilievo della Provincia appellante secondo cui, ai fini dell'attribuzione della competenza a rilasciare il P.A.U.R., non fosse sufficiente il decentramento di funzioni amministrative risalente alla L.r. n. 17 del 2007, in quanto la struttura del procedimento e gli effetti propri del P.A.U.R. *“inducono quindi a ritenere che le relative funzioni amministrative - in quanto “integrano” la VIA “nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti” (così l'art. 1, par. 2, della direttiva 2014/52/UE) - siano espressione di una nuova competenza, implicante poteri e responsabilità ulteriori in capo all'Autorità procedente rispetto alla sola espressione del giudizio di compatibilità ambientale”*. Dunque, nella prospettazione del Consiglio di Stato, trattandosi di *“nuova competenza”*, la Regione Puglia avrebbe dovuto formalizzare una nuova e specifica delega in favore delle Province in relazione al procedimento ex art. 27 bis del TUA.

Sennonché, all'indomani delle citate pronunce del Consiglio di Stato, la Regione Puglia, con l'articolo 3 della Legge regionale n. 33/2021, ha, in effetti, attribuito formalmente la nuova competenza alle Province, sanando il vuoto normativo e fugando ogni incertezza sulla competenza rispetto al procedimento di cui all'articolo 27 bis.

Ma *quid iuris* per i procedimenti in corso alla data di adozione della Legge regionale?

Invero la norma che modifica l'articolo 2 della Legge regionale n. 17/2007, introducendo il comma 2 bis, non dispone solo per il futuro, ma, utilizzando espressioni come *“la delega di cui al comma 2 va interpretata nel senso di ritenere”* e *“tale delega è da intendersi estesa”*, reca **una interpretazione autentica della precedente normativa regionale**, estendendone espressamente gli effetti, in ragione della efficacia retroattiva propria delle norme interpretative, *“ai procedimenti di VIA e di P.A.U.R. le cui istanze risultano già inoltrate agli enti delegati e sono ancora in corso oppure i cui procedimenti avviati risultano conclusi alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Recita, infatti, l'articolo 3 della Legge n. 33/2021: *“1. Dopo il comma 2 dell'articolo 2 della legge regionale 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative) è aggiunto il seguente: “2 bis. Nelle more dell'approvazione di una disciplina normativa organica e unitaria di riordino delle funzioni in materia ambientale, la delega di cui al comma 2 va interpretata nel senso di ritenere che rientrino nella stessa anche le funzioni amministrative correlate all'adozione del Provvedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.) di cui all'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché ogni altra funzione amministrativa demandata all'Autorità competente. Per l'effetto, tale delega è da intendersi estesa anche in relazione ai procedimenti di VIA e di P.A.U.R. le cui istanze risultano già inoltrate agli enti delegati e sono ancora in corso oppure i cui procedimenti avviati risultano conclusi alla data di entrata in vigore della presente legge. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma nei*

limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.”.

Il tenore interpretativo del citato articolo 3 appare palese dalla lettura della norma e ciò ne determina senz'altro l'idoneità a spiegare efficacia retroattiva, per lo meno a far data dalla entrata in vigore dell'articolo 27 bis del D.Lgs n.152/2006.

In effetti la legge interpretativa è una legge retroattiva. Con essa il legislatore, eliminando le incertezze sul significato da attribuire ad una norma, ne emana una nuova con la quale impone di interpretare ed applicare la norma preesistente secondo un certo significato.

La norma preesistente (quella interpretata) non è abrogata dalla norma successiva (quella interpretante), ma continua a produrre i suoi effetti secondo il significato attribuitole dalla nuova norma.

Imponendo un'interpretazione fra le varie possibili della norma preesistente, la norma di interpretazione autentica è destinata a incidere non solo sulle fattispecie successive alla sua entrata in vigore, ma anche a quelle pregresse, che risultano regolate dal combinato disposto della norma interpretata e di quella interpretante.

In questo modo la norma interpretante dispone in effetti retroattivamente.

Sul punto è stato pacificamente affermato dalla Corte Costituzionale il principio alla cui stregua *"Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione e di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (in termini, anche le sentenze n. 271 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 170 del 2008)"* (Corte cost. 12 aprile 2017, n. 73).

Ebbene, con riguardo alla questione risolta con l'intervento normativo del 2021, i presupposti individuati dalla Consulta per la qualificazione di una norma quale norma di interpretazione autentica sussisterebbero tutti.

Invero sul riparto delle competenze fra Province e Regioni, all'indomani della entrata in vigore del nuovo modulo procedimentale di cui all'articolo 27 bis citato, non può negarsi sussistesse un indubbio profilo di *"incertezza"* interpretativa foriero di oscillazione in giurisprudenza sull'applicazione ed estensione della norma di cui all'articolo 2 della Legge n. 17/2007. Inoltre la scelta del legislatore regionale rientra senz'altro fra le possibili *"varianti di senso"* del testo normativo originario.

Resta fermo il limite, rispetto all'applicazione retroattiva delle leggi di interpretazione autentica, rappresentato dal giudicato, non potendo la norma interpretante incidere su effetti ingenerati da sentenze passate in giudicato. Il giudicato si pone come limite suscettibile d'impedire il dispiegamento di efficacia della nuova norma d'interpretazione autentica al caso concreto (Corte Costituzionale sentenza n. 525 del 2000 e sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995).

E' pertanto evidente che il legislatore regionale abbia fatto legittimamente uso del suo potere di interpretazione autentica della disciplina in vigore, in modo da adeguarne i contenuti, con efficacia retroattiva, rispetto alle innovazioni introdotte dall'articolo 27 bis del D.Lgs n. 152/2006.

Proprio in tale direzione si pone la pronuncia cautelare della II sezione del Tar Puglia Bari che, con ordinanza n. 466 del 24.11.2021, con riguardo a procedimento ex art. 27 bis del Testo Unico Ambiente introdotto in data antecedente alla sopravvenuta normativa regionale ed in corso al momento della sua adozione, ha ritenuto sussistente la competenza della Città metropolitana di Bari (e non anche della Regione Puglia) *“sulla base della norma di interpretazione autentica di cui alla legge regionale n. 33 del 23.09.2021, recante modifica dell'articolo 2 della legge regionale n. 17/2007”*.

Sembrerebbero dunque fugati i dubbi interpretativi sulla dibattuta questione: all'adozione del P.A.U.R., in ragione della qualificazione della norma regionale di cui alla legge n. 33/2021 quale norma di interpretazione autentica, sono competenti, per delega, le Province e le Città Metropolitane e non già la Regione Puglia. E ciò, ferma l'intangibilità di decisioni passate in giudicato (vedasi le sentenze del Consiglio di Stato in incipit richiamate), vale per i procedimenti di futura introduzione come per quelli in corso, introdotti dinanzi agli enti delegati, pendenti o conclusi alla data di adozione della Legge regionale n. 33/2021.

Monica Gallo
Avvocato della Città Metropolitana di Bari