

## Convegno IGI

### TITOLO V E LAVORI PUBBLICI: il processo autorizzatorio.

#### Relazione Presidente Giampaolino

1. Il Titolo – il “processo autorizzatorio” – sembra sottolineare che non si è tanto in presenza di un procedimento – che, com’è noto, è la forma della funzione amministrativa – ma che si sia quasi in presenza di una lite, la fiera contrapposizione, cioè, di interessi collidenti, com’è appunto, del “processo”; forma, si diceva, di una funzione diversa da quella amministrativa.

Ed alla conferenza dei servizi, la più organica delle leggi sui lavori pubblici, avutasi dopo quella del 1865, la legge n. 109/1994, dedicava apposite disposizioni nell’ambito di una norma (art. 7) significativamente intitolata “misure per l’adeguamento della funzionalità della pubblica amministrazione”.

Un problema, quindi, interno alla P.A. più che all’opera, al procedimento di realizzazione dell’opera in quanto tale. Un problema, peraltro, sempre più visto - e così sancito da tempo dalla giurisprudenza anche della Corte Costituzionale - come un problema di semplificazione dell’azione amministrativa, oltre che come problema della contestuale presa in considerazione di interessi per pervenire ad un loro ordinato assetto e, quindi, all’approvazione del progetto di un’opera prevista per la realizzazione di un interesse.

Anche se questa esigenza della contestuale considerazione e dell’eventuale contemperamento degli interessi resta la sostanza, l’intima essenza, a nostro sommo avviso, del modulo procedimentale al quale si vuole ricorrere.

2. E qui, un problema si è posto ed ulteriormente potrebbe porsi.

Il problema è quello di quale sia il momento nel quale un siffatto confronto di interessi ed il relativo assetto deve avvenire.

Se, cioè, si debba prima individuare l'interesse per il cui soddisfacimento l'opera deve essere realizzata e, quindi, confrontare questo interesse ed il relativo progetto (preliminare, definitivo) nel quale esso si concretizza, con gli altri interessi, ovvero se, per avventura, l'interesse che si avverte, non debba essere messo a confronto, sin dal suo nascere, con gli altri interessi presenti nell'ordinamento.

Certo, già ora l'ordinamento ha sempre più anticipato il momento del confronto tra i vari interessi e si è passati così dal progetto definitivo di cui agli abrogati commi 7 e 8 dell'art. 7 della legge n. 109/1994 al progetto preliminare di cui al comma 2 del novellato art. 14 bis della legge n. 241/1990 così modificato dalla legge n. 340/2000. E ciò, com'è noto, affinché sia una conferenza preliminare ad indicare le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni e quant'altro dall'ordinamento richiesto.

Mentre le amministrazioni preposte ai cd. interessi sensibili devono pronunciarsi sulle soluzioni progettuali prescelte ed indicare, qualora non emergano elementi preclusivi alla realizzazione del progetto, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso.

Anzi, questo stesso art 14 bis prevede che, per i progetti di particolare complessità (e per gli insediamenti produttivi di beni e servizi, secondo la modifica della legge 15/2005), la conferenza dei servizi può essere convocata, su motivata richiesta dell'interessato, anche sul fondamento del solo studio di fattibilità (modifica anch'essa introdotta dalla legge n. 15/2000, art. 9) al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di consenso, specie per il progetto definitivo.

Esigenza questa particolarmente avvertita ora per le iniziative di project financing al fine di limitare ovvero di abbattere – auspicabilmente – il cd. rischio amministrativo.

“Rischio amministrativo”, espressione anche questa, come il “processo” autorizzatorio, rivelatrice di una situazione normativa, amministrativa, se non ordinamentale, complessa.

Da qui la convenienza, che è stata prospettata, di sottoporre lo studio di fattibilità, redatto dall’amministrazione aggiudicatrice ai fini dell’inserimento dell’opera nel programma triennale, all’approvazione preliminare di una Conferenza di servizi ex art. 14 bis, co.1 della legge 241/1990, ovvero, dichiarare la proposta di pubblico interesse ex art. 37 ter della legge 109/1994, dopo aver sottoposto il progetto preliminare del promotore, scelto a seguito della valutazione comparativa, ad una Conferenza di servizi ex art. 14 bis, co 5, ultimo periodo, della legge 241/1990.

Alternativa, ovviamente, da valutare anche in relazione alla complessità dell’opera in modo, comunque, da non appesantire il procedimento.

3. E problema anch’esso da tempo avvertito è quello della separatezza di alcuni procedimenti che mettono capo a talune autorizzazioni ovvero della loro inclusione nel procedimento autorizzatorio principale.

Si pensi al dibattito circa la natura della valutazione di impatto ambientale ed il suo rapporto nei confronti del procedimento autorizzatorio ora detto: strumentalità logica e quindi indipendenza ovvero mero parere inserito nel procedimento principale stesso? Secondo alcuni, infatti, la procedura di VIA è autonoma rispetto al procedimento principale, ma è al contempo ad esso legata da una necessaria relazione funzionale. Secondo altri, invece, il procedimento di VIA non costituisce una nuova autorizzazione in quanto si inserisce nel contesto del procedimento di approvazione di un progetto di un’opera, prima del rilascio del provvedimento che ne consente la realizzazione o la costruzione.

Si pensi altresì alla recentemente prevista verifica preventiva di impatto archeologico nelle aree di interesse archeologico, articolata in tre fasi e, comunque, mai liberatoria in caso di sorpresa archeologica.

4. Ma, a questa realtà di più interessi coesistenti, e da contemperare, e taluno di esso non suscettibile di recessione (come quello della salute a così alto livello tutelato, ovvero di interessi valutabili solo in sé, in un contesto a parte, donde una loro autonomia procedimentale se non una loro separatezza - si pensi alla ora detta valutazione d'impatto ambientale (peraltro anch'essa tutelata a livello superiore perché oggetto di apposite norme comunitarie) nonché a quella, di cui pure si è detto, della verifica archeologica, si è aggiunta, - con il sempre più configurarsi dell'ordinamento in forma pluri-istituzionale - la presenza di più enti e soggetti, di rango diverso, ma, taluni, di livello, per così dire intangibile, legittimati ad essere parti in una sorte di litis-consorzio necessario qualora ci si voglia rifare alla pur deprecata metafora processuale.

Questi enti, ovviamente, sono portatori di interessi, degli interessi specifici dall'opera o dal lavoro, toccati. Ma, talvolta, essi sono portatori di interessi generali che, comunque, vengono coinvolti dall'opera. Anzi, se non soprattutto, essi sono talvolta titolari di beni (si pensi al territorio e al rapporto del Comune con questo), nonché di situazioni giuridiche di fronte alle quali il procedere dell'amministrazione realizzatrice non può non "imbattersi".

Trattasi, peraltro, di enti che non solo sono portatori di interessi o titolari di beni, ma trattasi spesso di enti provvisti di prerogative proprie: l'autonomia, la titolarità ritenuta talvolta originaria di competenze; situazioni giuridiche, cioè, che mal sopportano, per ciò stesso, limitazioni.

Da qui l'elevarsi della sede della considerazione e della eventuale composizione degli interessi che deve non soltanto considerare e contemperare, se possibile, interessi, ma rispettare la legittima, se non originaria, come si è detto, prerogativa dei soggetti.

Da qui, altresì, le peculiari norme previste per i casi di dissenso che prescrivono che, se il dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione

precedente: a) al Consiglio dei Ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali; b) alla Conferenza Stato-Regioni in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali; c) alla Conferenza Unificata in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.

E questi organi, com'è noto, devono assumere la decisione, di regola, entro trenta giorni ovvero entro sessanta giorni se, per la complessità dell'istruttoria, si decida di prorogare il termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni

In caso di motivato dissenso, espresso da una regione o da una provincia, la determinazione sostitutiva è assunta dalla Conferenza Stato-Regione o dalla Conferenza Unificata secondo lo schema innanzi esposto, e, in caso di mancata determinazione da parte di questi organi, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei Ministri, ovvero, per le materie non attribuite alla competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, e dell'art. 118 Cost., alla competente Giunta regionale e, se questa non decide, al Consiglio dei Ministri che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

5. Ma, se poi trattasi di opere o lavori che siano infrastrutture o insediamenti produttivi strategici o altri interventi per il rilancio delle attività produttive – di opere cioè pubbliche e private per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese e per altri rilevanti interessi individuati – allora la sede decisionale si adegua al rilievo economico dell'operazione ed il procedimento si modella su ben altri profili.

La sede conclusiva, com'è congruo per la natura delle opere, diviene il CIPE, allargato ai Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate, ed il procedimento, per gli enti che sono coinvolti e per le intese che richiede, è considerato in modo peculiare sin dalla programmazione, al cui atto particolarmente prestò attenzione il provvedimento legislativo ( cfr. legge n. 443 del 2001) che all'importante operazione politico-economica dette l'avvio.

L'avvio del procedimento per le autorizzazioni e le concessioni necessarie ha ad oggetto il progetto preliminare e pregiudiziali sono le procedure di valutazione d'impatto ambientale e di localizzazione sul territorio.

L'anticipazione di questi accertamenti al momento della redazione del progetto preliminare è giustificata, sin dalla relazione che accompagnò la legge, dalla dichiarazione di preminente interesse nazionale ai fini dello sviluppo economico e sociale del Paese delle opere in esame, per cui venne ritenuta sufficiente una verifica di massima della compatibilità ambientale e territoriale, superata la quale il progetto non può più essere rimesso in discussione ed il successivo iter procedurale è limitato alla risoluzione di problemi applicativi che non modifichino le caratteristiche essenziali dell'opera.

La formulazione delle proposta al CIPE avviene, com'è noto, da parte del Ministero delle infrastrutture ed è in questa sede del CIPE che si attua il momento della decisione collegiale essendo derubricata la Conferenza dei servizi nel relativo procedimento a funzione consultiva.

Ed è il CIPE, com'è altresì noto, che, decidendo a maggioranza, diviene anche l'arbitro finale delle proposte formulate in sede di Conferenza.

Rimane però la possibilità del dissenso della Regione e quindi la decisione del Consiglio dei Ministri e, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica.

6. Ed è a questo punto che il confronto sopravanza il piano degli interessi – ma lo si è visto già prima allorché erano entrati in campo gli enti con proprie prerogative ed attribuzioni costituzionali – per investire il conflitto dei poteri.

In presenza, infatti, del detto disegno organizzativo per quegli insediamenti, si è rilevato che le disposizioni della legge obiettivo, anche come modificate dalla legge delegata, costringeva le Regioni a subire la localizzazione delle opere determinata dallo Stato, e ciò in assenza di una norma costituzionale che attribuisse allo Stato tale competenza.

Infatti, secondo le Regioni, l'individuazione delle opere strategiche e la predeterminazione della procedura per l'approvazione e la realizzazione dei relativi progetti, non rientravano in nessuna delle materie riservate dall'art. 117, comma 2 alla competenza esclusiva dello Stato, né si poteva utilizzare, per legittimare l'intervento legislativo statale, la categoria dei "lavori pubblici di interesse nazionale", in quanto tale categoria era stata eliminata dalla riforma costituzionale quale criterio di riparto della competenza. Ciò troverebbe conferma, peraltro, nel fatto che la dimensione nazionale dell'interesse è già implicita nella elencazione delle opere affidate alla competenza legislativa concorrente e nominativamente indicata come i "porti e aeroporti civili", le "grandi reti di trasporto e di navigazione", la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

7. Senonchè, la Corte Costituzionale, chiamata in tal modo a dirimere un conflitto tra potestà legislative è come "attratta", se ci si passa il termine, dall'interesse sottostante, quello della realizzazione delle opere strategiche d'interesse nazionale.

Ed allora la ratio decidendi si sposta dall'art. 117 Cost. all'art. 118 Cost, quello sulla funzione amministrativa, quella funzione cioè dalla quale abbiamo qui preso le mosse per parlare del processo autorizzatorio.

Solo che qui soccorrono, non trattandosi di interessi tendenzialmente equiordinati tra di loro ed al limite collidenti, ma di allocazione di funzioni tra soggetti costituzionali, i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza (art. 118).

Afferma infatti la Corte che non bisogna guardare alla titolarità della potestà legislativa per sapere quale soggetto è titolare della potestà amministrativa o, in alternativa, del potere di distribuire le funzioni amministrative. Occorre invece guardare alle funzioni amministrative e alla loro collocazione costituzionalmente regolata per sapere quale soggetto sarà titolare della potestà legislativa.

Il punto di partenza della decisione, com'è noto, sta nella necessità di garantire "istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita" che "trovano

sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica”. Tale necessità impone di rendere flessibile la ripartizione della competenza legislativa, in una direzione precisa: a favore dello Stato, assunto come titolare naturale dell’attività unificante”.

Ed il principio di sussidiarietà non è l’unica clausola che viene in rilievo, dal momento che, come si è detto, secondo la stessa norma costituzionale, la Corte individua altri limiti nella proporzionalità e nella ragionevolezza e nella necessaria intesa con la Regione interessata, affermando la necessità costituzionale di una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell’adeguatezza.

Ed il principio di leale collaborazione si deve sostanziare, secondo la Corte, nella necessità di un’intesa tra Stato e Regioni ogni qualvolta vengano assorbite dallo Stato funzioni amministrative e legislative.

8. Alla stregua di tali pronunciamenti giurisprudenziali di livello costituzionale, pertanto, si deve ritenere, come da tempo è stato rilevato, che la sussidiarietà sia divenuta regola dinamica e collega il principio di legalità con un riparto armonico ed elastico delle funzioni amministrative; non solo tra Stato e Regioni, ma anche tra queste ultime e gli enti locali.

Il principio della leale collaborazione è stato in tal modo, com’è noto, espressamente posto al centro della nuova “Repubblica delle autonomie”.

Tale principio risulta ribadito nella sentenza n. 6/2004, nella quale in modo ancor più esplicito viene precisato che la mancanza della intesa rende inefficace e, quindi, priva di operatività la disciplina legislativa che sia stata frattanto emanata.

E la portata dinamica del principio di sussidiarietà fa sì che esso operi sia come criterio per l’allocazione al livello più consono delle funzioni amministrative, sia come criterio di raccordo tra apparati pubblici o, più genericamente, tra potere politico e società civile.

La sua procedimentalizzazione serve perciò a verificare, nel confronto dialettico dei soggetti interessati, l’esistenza di tutti i presupposti sostanziali necessari



perché si possa attivare il processo di formalizzazione giuridica attraverso il quale l'organo statale acquisisce la titolarità delle funzioni amministrative ritenute a tal fine necessarie ed adeguate.

E, ci permettiamo di aggiungere, è esso che deve regolare ogni contatto e ogni confronto tra uffici ed istituzioni diverse.

Com'è stato efficacemente detto, le istanze che affiorano nei più diversi contesti della vita sociale e produttiva hanno modo di essere recepite a livello formale attraverso un processo dialettico al quale sono tenuti a partecipare tutti i soggetti interessati allorchè trattasi di interessi pubblici disciplinati dalle materie oggetto di legislazione concorrente; oltre che lo Stato e le Regioni, devono essere interessati anche gli enti subregionali che, sia pure a livello solo consultivo, sono in grado di influenzare, al pari dei primi, i risultati di tale processo dialettico che necessariamente deve essere posto in essere.

9. Ma per tornare ai rapporti tra lo Stato e le Regioni nella disciplina del procedimento autorizzatorio, il problema che si pone è, come pure da tempo è stato rilevato, quali siano i contenuti e quale il funzionamento della leale collaborazione.

In breve, ci si deve interrogare su cosa sia necessario affinché il metodo dell'intesa possa dirsi rispettato e così salvaguardata la legittimità costituzionale della legge sotto il profilo dei limiti alla competenza statale.

Nella sentenza 303/2003 la Corte scandisce l'intensità dei raccordi, distinguendo quando, nel caso delle grandi opere, sia necessario un vero e proprio accordo con la Regione interessata e quando, invece, sia sufficiente un'intesa di tipo "debole".

Il riconoscimento delle istanze unificanti potrebbe deporre, in linea di massima, a favore di un modello che affidi il potere di assumere la decisione finale all'autorità centrale, pur dopo un'ampia e procedimentalizzata fase di trattative con la Regione.

Tuttavia, la sentenza sembra esigere un accordo con la Regione interessata per l'inserimento dell'opera nel programma e per la sua localizzazione, in quanto

l'interpretazione coerente con il sistema dei rapporti Stato-Regioni affermato nel nuovo titolo V impone di negare efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda.

L'intesa cui ci si ispira sembra qui quella di tipo "forte", perché il consenso regionale è comunque richiesto, anche se ciò comportasse un vero e proprio potere di veto al cospetto delle rilevate esigenze unitarie.

Il modello dell'intesa debole è espressamente prescelto, invece, a proposito dell'approvazione del progetto preliminare.

Si ritiene costituzionalmente legittima, pertanto, per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, la procedura che consente allo Stato di superare il dissenso della Regione con d.P.R., su deliberazione del Consiglio dei Ministri e dopo ampie garanzie procedimentali: l'iniziale dissenso regionale, infatti, provoca l'esame specifico delle questioni sollevate e di eventuali proposte alternative da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il quale esprime un parere per il CIPE che, a sua volta, assume proprie motivate determinazioni nel tentativo di superare il dissenso.

I poteri di veto regionali sono invece rafforzati per il caso in cui le infrastrutture e gli insediamenti produttivi non abbiano carattere interregionale o internazionale.

Ed è evidente come a tal fine, neppure la Conferenza Stato-Regione potrà, come tale, essere il luogo nel quale, a maggioranza, siano prese le decisioni che segnano lo sviluppo della sussidiarietà nella concezione dinamica proposta dalla Corte. Questa possibilità sembra testualmente esclusa: occorre infatti l'intesa con la singola Regione interessata.

Le determinazioni prese a maggioranza potranno invece riguardare l'assunzione di regole generali o di linee programmatiche o di indirizzo, destinate a valere, nei limiti consentiti, per tutte le Regioni. Dovendosi stimolare una trattativa diretta tra lo Stato e la singola Regione, la conferenza potrà però risultarne valorizzata come luogo preferenziale del raccordo.

10. Un tale disegno che sembra così discendere dalle pronunce della Corte Costituzionale, abbisognerebbe forse di una sua, per così dire, “cristallizzazione”, che non sia quella soltanto giurisprudenziale di per sé di formulazione ampia e discorsiva e soggetta a canonizzazioni, se non talvolta a mutamenti, non sempre percettibili in espressioni sintetiche e puntuali.

Norme di riferimento, a tal fine, per gli aspetti di rilievo costituzionale, non si rinvencono, invero, nella legge costituzionale approvata in seconda lettura e di cui alla G.U. n. 269 del 18 novembre 2005.

Né norme che allo stesso fine possano recare certezze sono contenute nello schema di DPR contenente il cd. Codice dei contratti pubblici degli appalti di prossima, a quanto sembra, emanazione.

Le disposizioni, infatti, che a questi problemi del confronto di interessi privati alle conferenze dei servizi o di altre sedi istituzionali per dirimere contrasti o confrontare posizioni, fanno riferimento sono, per buona parte, soltanto sostanzialmente ripetitive di norme già esistenti (cfr., ad esempio, gli artt. 163, 188, ect.).

11. Ma, quanto sin qui detto riguarda il procedimento autorizzatorio, dai semplici lavori pubblici alle grandi opere di rilievo strategico, e non investe, a ben vedere, in particolare, il problema del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni sui singoli procedimenti autorizzatori o sul procedimento autorizzatorio considerato nella sua generale fattispecie.

In proposito, sembra opportuno prestare attenzione alla sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 2005, n. 336, che è da ritenersi significativa in materia, anche se non riguardante i lavori pubblici. Essa, infatti, ha affermato che il procedimento amministrativo non costituisce, di per sé, secondo la sua consolidata giurisprudenza, un’unica materia, ma incide su diversi ambiti materiali ponendo problemi da affrontare e risolvere di volta in volta, secondo, appunto, l’oggetto.

Dalla citata sentenza - che si colloca, come si è detto, nel quadro di una giurisprudenza della stessa Corte puntualmente citata - si ricava, pertanto, che, in merito al riparto di competenza tra la potestà legislativa statale e la potestà legislativa regionale per quanto concerne particolarmente gli istituti della semplificazione - che assume a valore costituzionalmente rilevante ex art. 97 ed ex art 3 per il principio di ragionevolezza -, un criterio di ripartizione che non va individuato in un titolo generale (procedimento, semplificazione di procedimento etc.) ma alla stregua di un criterio oggettivo ancorato agli interessi coinvolti dalla materia interessata.

Nella individuazione della competenza legislativa a disciplinare i procedimenti amministrativi occorre procedere, cioè, non alla ricerca di un generale titolo legittimante in materia di procedimento (o di semplificazione procedimentale), ma occorre operare la individuazione – alla stregua di un criterio oggettivo ancorato agli interessi coinvolti – delle materie interessate dall’agire amministrativo, materia a cui la disciplina procedimentale viene attratta ai fini della sua gestione e della sua regolamentazione.

Ed all’uopo occorre allora compiere un giudizio di bilanciamento e, ancor più, di prevalenza tra le materie che si intrecciano o si intersecano in concreto, per individuare, alla stregua del riparto fissato dall’art. 117 Cost., la titolarità e la misura della competenza legislativa: allo Stato o alle regioni soltanto, qualora risulti sussistente o prevalente un rispettivo titolo di legittimazione esclusiva; alle regioni, se si riscontrino o prevalgano profili di materie a competenza ripartita, ma con rimessione allo Stato del potere di determinare i relativi principi fondamentali, la cui espansione muta a seconda dell’effettiva fattispecie che viene in rilievo senza potersi mai spingersi a normative di dettaglio.

Ed in questi sensi è il parere del Consiglio di Stato sul Codice degli appalti nel quale, tra le materie di legislazione concorrente, si fa riferimento all’ “approvazione di progetti ai fini urbanistici ed espropriativi”.

Ed è stato appunto nell’aver individuato principi fondamentali nelle disposizioni contenute nel decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, (Codice delle

comunicazione elettroniche) che la Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 336 del 2005, ha fatto salve le disposizioni ivi contenute in merito alla disciplina della conferenza dei servizi e degli altri istituti di semplificazione in quella legge previsti.

Restano, infine, quelle materie come l'ambiente che, come si è visto, assume particolare rilievo nel settore dei lavori pubblici, per la quale valgono le problematiche che, in merito a queste materie trasversali, si sono di frequente posti.

Qui, però, deve ritenersi, che soccorrono i principi, che innanzi si sono richiamati, della sussidiarietà, della proporzionalità e della leale collaborazione.

Ed è alla stregua di questi principi che deve ritenersi che il relativo procedimento debba essere modellato dalla legislazione sostanzialmente interferente – se è possibile usare questo termine – dello Stato e delle Regioni, nell'ottica, ovviamente, della semplificazione. Valore, come si è detto, anch'esso costituzionale.

12. Ed in questi sensi – e per tornare al procedimento autorizzatorio in generale - le più generali indicazioni che sembrano potersi trarre, sul piano amministrativo, dalle tendenze manifestatesi più di recente nell'ordinamento sono, invero, quelle alle quali si è innanzi accennato.

E, pertanto, vi è anzitutto la imprescindibile necessità delle intese con le Regioni per gli aspetti che innanzi si sono detti e che richiedono intese forti, e quindi il necessario coinvolgimento nel procedimento di enti esponenziali, costituzionalmente individuati e portatori di interessi generali.

Vi è, poi, l'opportunità dell'anticipazione del momento del confronto sicché l'interesse cui mette capo l'opera, sia, sin dal suo sorgere e dal suo concreto delinearsi, (ad esempio, negli studi di fattibilità), messo a confronto con gli altri interessi che devono essere valutati, sicché, una volta superato questo confronto, un interesse diviene dominante e la sua realizzazione deve di conseguenza procedere con eventuali adattamenti ed adeguamenti, ma senza possibilità di interruzioni o, peggio, di interdizioni.

L'altra indicazione è che, una volta individuato (e l'individuazione, peraltro, potrebbe derivare anche dalla legge) l'interesse, è nel relativo procedimento di

realizzazione che ogni altro procedimento deve confluire.

In questi sensi i procedimenti che sfociano in una autorizzazione unica - si pensi a quello previsto per le centrali elettriche e che ha avuto l'avallo recente del Consiglio di Stato (Cons. St., sez V, 23 dic 2005 n. 7387) - sono un paradigma della più forte valenza dell'interesse da realizzare e nell'adattabilità degli altri - e specie dei procedimenti nei quali essi, a loro volta, si realizzano – all'interesse ritenuto prevalente.

E' in tal modo peraltro che sembra che il "processo" possa avviarsi ad essere, soprattutto, un procedimento.

