



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della funzione pubblica



“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”
CUP J59J16000760006

Webinar

Le nuove disposizioni in materia di Zone Economiche Speciali

Il nuovo procedimento di autorizzazione unica in area ZES

a cura di Riccardo Roccasalva

14 settembre 2021

L'autorizzazione unica in area ZES

L'art. 57 del D.L. 77/2021 ha introdotto, nel D.L. 91/2017, il nuovo art. 5-bis, rubricato *Autorizzazione unica*:

- ✓ si specifica che le opere per la realizzazione di progetti infrastrutturali nelle ZES da parte di soggetti pubblici e privati sono di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti (vincolo preordinato all'esproprio);
- ✓ i progetti [ma anche le domande per l'esercizio dell'attività] inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno delle ZES, non soggetti a SCIA, sono soggetti ad autorizzazione unica, nel rispetto delle normative vigenti in materia di VIA. L'autorizzazione unica, ove necessario, costituisce variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale, ad eccezione del piano paesaggistico regionale. Cosa vuol dire in pratica?

L'autorizzazione unica in area ZES

Il rapporto tra la VIA e il procedimento unico

L'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) prevede il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR): «Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza [...] 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 [...]»

L'A.C. convoca una conferenza di servizi in modalità sincrona 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

L'autorizzazione unica in area ZES

Il rapporto tra la VIA e il procedimento unico

Comma 7 (nuovo testo ex art. 24 D.L. 77/2021): «La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il **provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende**, recandone l'indicazione esplicita, **il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.**

Nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e **l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale»**

Di fatto, la norma settoriale sembra configurare un assetto per cui **il procedimento di PAUR assorbe quello dell'autorizzazione unica** (compresa quella di cui all'**art. 5-bis D.L. 91/2017**)

L'autorizzazione unica in area ZES

L'eventuale variante allo strumento urbanistico

Nella procedura di PAUR l'ipotesi di variante urbanistica viene ricondotta alla procedura speciale di cui all'art. 8 del D.P.R. 160/2010 ma solo per quanto riguarda la verifica del rispetto dei requisiti di procedibilità (comma 3, modificato sul punto dall'art. 24 del D.L. 77/2021)

In merito alla fase conclusiva del procedimento, invece, il comma 7-ter, introdotto dal medesimo decreto, stabilisce che «Laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza [...] attribuiscano carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscano variante agli strumenti urbanistici* e vincolo preordinato all'esproprio, la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto»

*L'art. 5-bis del D.L. 91/2017 non si limita agli strumenti urbanistici, ma estende l'efficacia di variante agli strumenti di pianificazione territoriale, ad eccezione del piano paesaggistico regionale

L'autorizzazione unica in area ZES

L'eventuale variante allo strumento urbanistico

Vi sono altri procedimenti i cui esiti (autorizzazione unica) costituiscono **variante allo strumento urbanistico**, come ad es.:

- ✓ **art. 12 del D.Lgs. 387/2003** (impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili)
- ✓ **art. 208 D.Lgs. 152/2006** (nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti – procedura ordinaria)

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3109/2018: L'esito favorevole della Conferenza di servizi «produce anche l'effetto di variante allo strumento urbanistico, "ove occorra": il provvedimento autorizzatorio, nella parte in cui dà atto che esso "costituisce variante allo strumento urbanistico comunale", è pertanto legittimo. L'eventuale mancanza del consenso del Comune non rappresenta di per sé in ogni caso un valore decisivo in senso ostativo, in considerazione dell'effetto -previsto direttamente dalla legge – di variante prodotto dalla Conferenza e dall'autorizzazione unica, residuando in capo al Comune un mero obbligo di recepimento»

L'autorizzazione unica in area ZES

- ✓ viene introdotta la competenza del Commissario straordinario della ZES in merito al rilascio dell'autorizzazione unica, nella quale confluiscono tutti gli atti di autorizzazione, assenso e nulla osta comunque denominati. Viene pertanto eliminata la competenza in capo allo Sportello Unico Amministrativo (SUA) dell'ADSP
- ✓ l'art. 57 del D.L. 77/2021, coerentemente, aveva modificato il comma 1 lett. a-ter) dell'art. 5 del D.L. 91/2017, prevedendo che il Comitato di indirizzo della ZES, su impulso del Commissario straordinario del Governo, assicuri il raccordo tra i SUAP e i procedimenti di cui all'articolo 5-bis, non più tra i SUAP e il SUA
- ✓ l'autorizzazione unica viene rilasciata in esito ad apposita conferenza di servizi semplificata, in applicazione dell'art. 14-bis della legge 241/1990

L'autorizzazione unica in area ZES

- ✓ di conseguenza, il r.d.p. può utilizzare la **nuova e transitoria procedura accelerata**, valida sino al **30 giugno 2023**:
 - tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza entro il **termine perentorio di sessanta giorni**
 - il r.d.p., quando ottiene pareri favorevoli con prescrizioni sostanziali o pareri negativi non «tombali», svolge **entro trenta giorni** decorrenti dalla scadenza del termine per il rilascio dei pareri di competenza delle singole amministrazioni, con le modalità di cui all'articolo 14-ter comma 4 (cioè con i rappresentanti unici), **una riunione telematica** di tutti gli enti coinvolti, nella quale prende atto delle rispettive posizioni e procede senza ritardo a redigere la determinazione motivata conclusiva

L'autorizzazione unica in area ZES

- ✓ alla conferenza di servizi sono **convocate [invitate] tutte le amministrazioni competenti**, anche per la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, demaniale, antincendio, della salute dei cittadini e preposte alla disciplina doganale
- ✓ nell'ambito del procedimento unico, **eventuali autorizzazioni**, licenze, permessi, concessioni o nulla osta comunque **denominati**, la cui adozione richiede l'acquisizione di **pareri**, intese, concerti o altri atti di assenso comunque **denominati di competenza di più amministrazioni**, sono adottati ai sensi dell'**art. 14-bis della legge 241/1990**; i termini ivi previsti sono **ridotti della metà**
- ✓ se però gli interventi ricadono nella competenza territoriale delle Autorità di sistema portuali, **l'autorizzazione unica è rilasciata dall'Autorità di sistema portuale**
- ✓ il rilascio dell'**autorizzazione unica** **sostituisce ogni altra autorizzazione**, approvazione e parere comunque denominati e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto

L'autorizzazione unica in area ZES

- ✓ restano fermi i casi in cui il procedimento unico non si svolge mediante c.d.s. semplificata, cioè quando non occorra acquisire pareri o atti di assenso comunque denominati da almeno due amministrazioni
- ✓ in questa fattispecie resta fermo quanto previsto dal comma 1 lett. a) dell'art. 5; sono cioè ridotti di un terzo i termini di cui:
 - agli articoli 2 e 19 della legge 241/1990 (SCIA)
 - al decreto legislativo 152/2006 in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione integrata ambientale (AIA)
 - al D.P.R. 59/2013 in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA)
 - al D.Lgs. 42/2004 e al D.P.R. 31/2017 in materia di autorizzazione paesaggistica
 - al D.P.R. 380/2001 in materia edilizia
 - alla legge 84/1994 in materia di concessioni demaniali portuali

L'autorizzazione unica in area ZES

- ✓ l'art. 57 del D.L. 77/2021 ha anche inserito il comma 1-bis all'interno dell'art. 5 del D.L. 91/2017: «I termini di cui al comma 1 previsti per il rilascio di autorizzazioni, approvazioni, intese, concerti, pareri, concessioni, accertamenti di conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, nulla osta ed atti di assenso, comunque denominati, degli enti locali, regionali, delle amministrazioni centrali nonché di tutti gli altri competenti enti e agenzie sono da considerarsi perentori. Decorsi inutilmente tali termini, gli atti si intendono resi in senso favorevole»
- ✓ Questo nuovo comma richiama in sostanza quanto previsto dall'art. 17-bis della legge 241/1990 (Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici), i cui termini sono stati peraltro ridotti alla metà dalla riforma del 2021

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

- ✓ Si decide al massimo in **45 giorni** (90 giorni se sono coinvolti gli enti preposti alla tutela di interessi di rango costituzionale)
- ✓ Si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni che non si sono espresse nei tempi previsti (**silenzio-assenso**) **anche se si tratta degli enti c.d. "sensibili"**
- ✓ La conferenza "simultanea", con la riunione, si terrà solo quando è strettamente necessario

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il requisito della pluralità di amministrazioni che devono rendere i pareri (art. 14 comma 2 legge 241/90)

Interpretazione estensiva: basta che una sola altra amministrazione, oltre a quella procedente, sia chiamata a esprimere un parere o atto di assenso, poiché anche l'ente procedente dovrà esprimere un parere

Interpretazione restrittiva: scatta l'obbligo di indire la conferenza solo se, oltre all'ente procedente, almeno altri due debbano esprimersi

Nel senso dell'interpretazione estensiva: 

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il requisito della pluralità di amministrazioni che devono rendere i pareri (art. 14 comma 2 legge 241/90)

- ✓ FAQ CdS n. 2 pubblicata dal DFP: «Il responsabile del procedimento deve sempre indire la conferenza di servizi decisoria quando per la conclusione del procedimento devono essere acquisiti almeno due pareri, intese, concertati, nulla osta o altri atti di assenso, da parte di diverse amministrazioni» (nei due pareri è ragionevole ritenere incluso anche quello dell'ufficio precedente)

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il requisito della pluralità di amministrazioni che devono rendere i pareri (art. 14 comma 2 legge 241/90)

Così come **sussiste tale obbligo** in mancanza di titoli abilitativi di competenza comunale ma **in presenza di pareri da rilasciare da parte di almeno due enti terzi**

Se invece vi è **un unico endoprocedimento di cui è competente un ufficio comunale o un ente terzo**, e a valle del rilascio di questo il SUAP debba rilasciare il provvedimento unico autorizzativo, **non occorre indire la conferenza di servizi**

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il requisito della pluralità di amministrazioni che devono rendere i pareri (art. 14 comma 2 legge 241/90)

Stesse regole e condizioni valgono per la [indizione/convocazione della conferenza di servizi](#) nelle ipotesi di [SCIA condizionata](#) (art. 19-bis comma 3 legge n. 241/1990)

Una deroga

Nel procedimento di [autorizzazione paesaggistica semplificata](#) l'indizione della conferenza di servizi è obbligatoria solo nel caso in cui, [oltre al permesso di costruire e all'autorizzazione paesaggistica](#), sia necessario [almeno un altro atto di assenso](#)

Però in questo caso [i termini](#) previsti per le amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica e dei beni culturali ([90 gg.](#)) [sono dimezzati](#) (art. 11 c. 2 d.P.R. 31/2017)

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

La c.d.s. semplificata: modalità di svolgimento

- ✓ La conferenza si **dematerializza**: quando non è disponibile una piattaforma telematica o la firma digitale, è possibile inviare in allegato ad un messaggio di posta elettronica "ordinaria" la scansione dell'istanza protocollata e la relativa documentazione, oppure si può utilizzare la posta elettronica certificata (PEC)
- ✓ È prevista la possibilità per gli enti di inviare le credenziali di accesso a una piattaforma telematica in cui sono depositate le informazioni e i documenti utili (**ftp**). Questa è una modalità che si rivela utile soprattutto in presenza di **allegati di grandi dimensioni**

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

L'indizione della conferenza

- ✓ La conferenza semplificata è indetta **entro 5 giorni lavorativi** dall'inizio del procedimento di ufficio o dal ricevimento della domanda (**eliminati i «tempi morti» di attesa** - 30 giorni nella versione precedente)
- ✓ **Contenuto obbligatorio** dell'atto di indizione:
 - a) **l'oggetto della determinazione** da assumere, l'istanza e la documentazione, o le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti
 - b) **il termine perentorio – non superiore a 15 giorni** dalla ricezione della documentazione - entro cui le P.A. coinvolte possono chiedere integrazioni documentali o chiarimenti
 - c) **il termine perentorio** entro cui i soggetti coinvolti devono rendere le **proprie determinazioni (non oltre 45 o 90 giorni)**
 - d) **la data dell'eventuale riunione in modalità sincrona e simultanea**, da fissarsi entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui sopra

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il rispetto del termine finale del procedimento

Gli enti invitati in conferenza devono rendere i rispettivi pareri nei tempi stabiliti «fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento». Cosa vuol dire in pratica?

FAQ n. 17 del DFP:

a) quando non sono coinvolti enti preposti alla tutela di interessi sensibili **il r.d.p. può fissare un termine più breve di 45 giorni**, al fine di tener conto dei 5 giorni per l'indizione della conferenza e dei 5 giorni per l'adozione della determinazione motivata di conclusione

b) quando invece sono coinvolti «enti sensibili» **il termine di 90 giorni è fisso**. Pertanto fissare un termine più breve potrebbe esporre l'ente procedente al rischio di contenzioso con gli enti sensibili

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

La tempistica per il rilascio dei pareri

Non è sempre agevole individuare il termine giusto (45 o 90 giorni?)

FAQ n. 45 del DFP: Il termine ordinario trova applicazione anche per l'autorizzazione sismica: «L'autorizzazione sismica è riconducibile alla *pubblica incolumità*, che non rientra tra le ipotesi indicate dall'art. 14-bis, comma 2, lett. c (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, tutela della salute dei cittadini). Di conseguenza *il termine massimo in caso di autorizzazione sismica è di 45 giorni*»

Sullo stesso argomento la [Regione Emilia-Romagna](#), con circolare della Giunta protocollo PG.2018.0226483 del 13/03/2018, ha invece previsto l'applicazione del *termine di 90 giorni per l'autorizzazione sismica*

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il rispetto del termine finale del procedimento – il silenzio assenso

Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione Europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro i termini o la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti prescritti equivalgono ad assenso senza condizioni

Pertanto non sono esclusi dal silenzio-assenso i casi di interessi sensibili previsti dall'art. 20, comma 4 della legge 241/1990, che si riferiscono al silenzio-assenso nei confronti del cittadino (silenzio «provvedimentale») e non a quello tra amministrazioni in conferenza di servizi (silenzio «procedimentale»)

Ma quali sono i casi in cui si applica il silenzio-assenso?

La FAQ n. 22 del DFP cita VIA, AIA ed emissioni in atmosfera

Dubbi e contrasti applicativi sussistono invece sulla materia degli scarichi delle acque reflue (artt. 124 e sgg. del Codice dell'Ambiente), in quanto la Direttiva 91/271/CEE non chiarisce se occorra o meno un provvedimento espresso

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

La determinazione conclusiva – i casi estremi

- ✓ La **determinazione motivata di conclusione positiva** della conferenza è adottata **entro 5 giorni lavorativi qualora il r.d.p.:**
 - abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito (silenzio-assenso)
 - ritenga, sentiti i privati e gli altri enti interessati, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte **senza necessità di apportare modifiche sostanziali**
- ✓ La **determinazione motivata di conclusione negativa** della conferenza, che produce l'effetto del **rigetto della domanda**, è adottata **entro 5 giorni lavorativi**, quando sono stati acquisiti **atti di dissenso che l'amministrazione procedente non ritiene superabili** (es. atti di dissenso fondati sull'assoluta incompatibilità dell'intervento e non superabili con prescrizioni o modifiche progettuali anche rilevanti). Nei procedimenti a istanza di parte questa determinazione produce gli effetti della **comunicazione dei motivi ostativi** (art. 10-bis legge 241/90)

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

La determinazione conclusiva – i casi estremi

- ✓ Pertanto il r.d.p. non dispone (ancora) il rigetto definitivo della domanda con la formula di rito relativa alle forme di opposizione proponibili, ma comunica tempestivamente all'interessato i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, rappresentando che entro dieci giorni è possibile presentare per iscritto osservazioni, eventualmente corredate da documenti
- ✓ Il r.d.p. trasmette agli altri enti coinvolti le eventuali osservazioni presentate nei termini. Se le osservazioni non vengono accolte, il r.d.p. illustra tale circostanza nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza con esito negativo (e definitivo). Pertanto qui occorrerà inserire la formula di rito «avverso il presente atto [...]»
- ✓ Un suggerimento: nella trasmissione delle osservazioni il r.d.p. evidenzia agli enti coinvolti che l'eventuale nuova pronuncia negativa dovrà basarsi sull'esame delle nuove osservazioni presentate e non fare un richiamo apodittico a quanto già espresso

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

I casi intermedi

- ✓ Sono stati acquisiti atti di assenso o dissenso che indicano condizioni e/o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali (es. sono pervenuti uno o più atti di dissenso, espressi da qualsiasi soggetto partecipante alla conferenza a prescindere dal ruolo e dalla natura dell'interesse pubblico tutelato, non fondati sull'assoluta incompatibilità dell'intervento e superabili con prescrizioni o modifiche progettuali sostanziali)
- ✓ Sono pervenuti atti di assenso condizionato a cui l'interessato non si è adeguato con le dovute modifiche e rettifiche progettuali
- ✓ L'interessato durante la fase asincrona ha provveduto spontaneamente alla integrazione o sostituzione di uno o più documenti, e si ritiene opportuno consentire un nuovo esame da parte degli altri soggetti coinvolti
- ✓ durante la fase asincrona uno o più cittadini hanno presentato motivate osservazioni e/o opposizioni e si ritengono necessarie ulteriori verifiche da parte di altri enti

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

I casi intermedi

- ✓ In questi casi il r.d.p. convoca la conferenza simultanea in modalità **sincrona** nella data fissata in sede di indizione
- ✓ In questo periodo di emergenza e di distanziamento sociale **anche le conferenze simultanee in modalità sincrona possono essere gestite con modalità telematica**. Fino alla fine dell'emergenza, e anche oltre in diversi casi, diverse piattaforme offrono **gratuitamente servizi avanzati di videoconferenza**, nell'ambito dell'iniziativa **Solidarietà digitale**, a cura di Agid e del Ministero per l'Innovazione tecnologica e la Digitalizzazione