



"Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"
CPU J59J16000760006

Seminario

L'impatto della nuova disciplina in materia di Conferenza di Servizi e di SCIA sulle procedure amministrative

Il procedimento amministrativo dopo la riforma Madia

a cura di Carmen Iuvone

**Catanzaro, 22 giugno 2017
Sala Verde, Cittadella Regionale, Viale Europa (loc. Germaneto)**

Formez^{PA}

La riforma Madia e il procedimento amministrativo: le principali novità

Legge 7 agosto 2015, n. 124 *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*:

- conferenza dei servizi - art. 2
- silenzio assenso tra amministrazioni - art. 3
- segnalazione certificata inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva - art. 5
- autotutela - art. 6
- norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi - art. 4

La nuova conferenza di servizi: un inquadramento generale delle principali novità (1/3)

- **l' art. 2 L. n. 124 del 2015** delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina della conferenza di servizi, sulla base di principi e criteri direttivi finalizzati alla:
 - ridefinizione e riduzione dei casi in cui la conferenza dei servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento;
 - semplificazione dei lavori della conferenza di servizi, anche attraverso la previsione dell'obbligo di convocazione e di svolgimento della stessa con strumenti informatici;
 - differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori prevedendo, secondo il principio di proporzionalità, per i soli casi di procedimenti complessi, la convocazione di riunioni in presenza;

La nuova conferenza di servizi: un inquadramento generale delle principali novità (2/3)

- revisione dei meccanismi decisionali, con la previsione del principio della prevalenza delle posizioni espresse in sede di conferenza per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento nei casi di conferenze decisorie;
- coordinamento delle disposizioni di carattere generale di cui agli artt.14 e ss. della legge n. 241 del 1990, con la normativa di settore;
- coordinamento delle disposizioni in materia di conferenza di servizi con quelle dell'art. 17 bis della legge 241 del 1990 «silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici».

La nuova conferenza di servizi: un inquadramento generale delle principali novità (3/3)

- Il legislatore delegante ha perseguito l'obiettivo di riformare integralmente, a più di venti anni di distanza dall'adozione della legge n. 241 del 1990, il principale istituto di semplificazione procedimentale.
- **art. 29, comma 2-ter legge n. 241 del 1990** la disciplina generale della conferenza di servizi, rientra nell'ambito della **potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art117, comma secondo lett. m), Cost. livelli essenziali delle prestazioni**
- **art. 29 comma 2-quater** *«Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere ulteriori livelli di tutela».*

La conferenza di servizi

- La conferenza di servizi costituisce un modulo procedimentale organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione di competenze.
- Ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore.
- L'istituto è stato concepito dal legislatore non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte.

La giurisprudenza

- L'istituto è finalizzato alla realizzazione del principio di buon andamento *ex art. 97 Cost.* in quanto *«assume nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente»* Corte Cost. sentenza n. 313 del 2010.
- Corte Cost. sentenza n. 179 del 2012; sentenza n. 62 del 1993.

Problemi applicativi della previgente disciplina

- estrema difficoltà a svolgere un numero elevato di conferenze con le riunioni
- farraginosità dei meccanismi di convocazione della conferenza
- elevato numero di conferenze che «andavano deserte» per la mancata partecipazione delle amministrazioni coinvolte
- fenomeno diffuso della mancata espressione del parere da parte delle amministrazioni coinvolte
- assenza di proporzionalità.

Agenda per la semplificazione 2015 – 2017

Art. 24, comma 1, decreto legge n. 90 del 2014 convertito dalla legge n. 114 del 2014

5.6. Tagliare i tempi delle procedure e sbloccare le conferenze di servizi

La semplificazione della conferenza di servizi costituisce un intervento chiave per ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti e i costi di attesa dei provvedimenti amministrativi;

Sono state predisposte indicazioni e proposte finalizzate a:

differenziare le modalità di esame contestuale degli interessi pubblici in relazione alla complessità delle procedure;

utilizzare la telematica;

ridurre i tempi.

D.lgs. 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*

- **Titolo I** composto dal solo articolo 1: riformulazione articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990 n.241-novellazione integrale
- **Titolo II** composto da sette articoli (artt.2-8) disposizioni di coordinamento fra la disciplina generale e la disciplina di settore

La nuova disciplina è **entrata in vigore il 28 luglio 2016** e si applica ai procedimenti avviati dopo quella data. Il legislatore delegato è intervenuto sugli snodi più critici della normativa previgente per ottenere, in tempi ragionevoli e il più possibile certi, la conclusione del procedimento in termini positivi nel maggior numero di casi.

- **Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere 7 aprile 2016, n. 890**

I principali elementi innovativi

- la conferenza semplificata o «asincrona»: metodo ordinario delle decisioni amministrative pluristrutturate , senza riunione
- il rappresentante unico: alla conferenza simultanea le amministrazioni statali partecipano mediante un «unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente, in modo univoco e vincolante, la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto». Le amministrazioni regionali e locali definiscono autonomamente le modalità di designazione del rispettivo rappresentante unico
- il rimedio a opposizione successiva art 14-*quinquies*

«Conferenze di servizi» - art. 14 legge n. 241 del 1990

- **Art.14 comma 1: conferenza di servizi istruttoria** è facoltativa e **può essere indetta** dall'amministrazione procedente, 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.
- **Modalità di svolgimento:** la scelta delle modalità di svolgimento è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione procedente che può eventualmente adottare lo schema procedimentale stabilito per la conferenza semplificata.

«Conferenze di servizi» - art. 14 legge n. 241 del 1990

- **Art. 14 comma 3, conferenza di servizi preliminare** progetti di particolare complessità o progetti di insediamenti di beni e servizi

Per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi l'amministrazione procedente, su motivata richiesta dell'interessato, corredata da uno studio di fattibilità, può indire una conferenza preliminare finalizzata a indicare al richiedente, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati.

L'amministrazione procedente, se ritiene di accogliere la richiesta motivata di indizione della conferenza, la indice entro cinque giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta stessa.

Conferenza di servizi preliminare

- Nelle procedure di **realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico**, la conferenza 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
- Progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale VIA – indizione da parte dell'amministrazione competente al rilascio della VIA di un'unica conferenza di servizi dal carattere decisorio

ART. 25 Valutazione dello studio di impatto ambientale e degli esiti della consultazione

- 1. Le attività tecnico-istruttorie per la valutazione d'impatto ambientale sono svolte dall'autorità competente.
- 2. L'autorità competente acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati ai sensi dell'articolo 24, nonché, nel caso dei progetti di competenza dello Stato, il parere delle regioni interessate, che dovrà essere reso entro novanta giorni dalla presentazione di cui all'articolo 23, comma 1. L'autorità competente comunica alla Regione interessata che il proponente ha apportato modifiche sostanziali al progetto e fissa il termine di sessanta giorni, decorrente dalla comunicazione, entro il quale la Regione può esprimere un ulteriore parere.
- 3. Contestualmente alla pubblicazione di cui all'articolo 24, il proponente, affinché l'autorità competente ne acquisisca le determinazioni, trasmette l'istanza, completa di allegati, a tutti i soggetti competenti in materia ambientale interessati, qualora la realizzazione del progetto preveda autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale. Le amministrazioni rendono le proprie determinazioni entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui all'articolo 23, comma 1, ovvero **nell'ambito della Conferenza dei servizi ((...)) indetta a tal fine dall'autorità competente**. Entro il medesimo termine il Ministero per i beni e le attività culturali si esprime ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e negli altri casi previsti dal medesimo decreto. A seguito di modificazioni ovvero integrazioni eventualmente presentate dal proponente, ovvero richieste dall'autorità competente, ove l'autorità competente ritenga che le modifiche apportate siano sostanziali, sono concessi alle Amministrazioni di cui al presente comma, ulteriori quarantacinque giorni dal deposito delle stesse per l'eventuale revisione dei pareri resi.
- 3-bis. Qualora le amministrazioni di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo non si siano espresse nei termini ivi previsti ovvero abbiano manifestato il proprio dissenso, l'autorità competente procede comunque a norma dell'articolo 26.
- 4. L'autorità competente può concludere con le altre amministrazioni pubbliche interessate accordi per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune ai fini della semplificazione delle procedure.

«Conferenze di servizi» - art. 14 legge n. 241 del 1990

➤ Art. 14 comma 2: conferenza di servizi decisoria

E' sempre indetta dall'amministrazione procedente 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

➤ **La nuova modalità di svolgimento della conferenza decisoria**

- La conferenza di servizi semplificata

- La conferenza di servizi simultanea

La conferenza di servizi semplificata - art. 14-bis

La conferenza semplificata costituisce la modalità ordinaria di svolgimento della conferenza decisoria

• **Modalità di svolgimento:** la conferenza di servizi si dematerializza, si svolge in modalità telematica e asincrona, senza una riunione collegiale, dal momento che l'amministrazione procedente deve acquisire le diverse posizioni a distanza e in tempi differenziati. Lo scambio documentale e informativo può avvenire anche tramite messaggio di posta elettronica ordinaria.

• **Le comunicazioni** avvengono secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 82 del 2005, Codice dell'amministrazione digitale, art. 47 *Trasmissione di documenti tra le pubbliche amministrazioni. «la trasmissione di documenti tra le pubbliche amministrazioni avviene mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa; essa è valida ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza».*

La conferenza di servizi semplificata: procedimento e termini art. 14 bis

- **Termine di 5 giorni lavorativi per l'indizione della conferenza** dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte.
- **L'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate:**
 - a) l'oggetto della determinazione da assumere e la relativa documentazione;
 - b) il termine perentorio non superiore a **15 giorni** per l'eventuale richiesta di integrazione documentale;
 - c) il termine perentorio per l'invio degli atti di assenso al massimo di **45 giorni** o **90 giorni** nel caso di interessi sensibili;
 - d) la data di svolgimento della eventuale conferenza simultanea.

La conferenza di servizi semplificata: procedimento e termini art. 14 bis

- **Termine perentorio di 45 giorni** entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza.
- Amministrazioni preposte alla tutela di **interessi sensibili** (tutela ambientale, paesaggistico territoriale, beni culturali, tutela della salute dei cittadini) **il termine è di 90 giorni.**

Le determinazioni delle amministrazioni coinvolte (comma 3)

Le determinazioni delle amministrazioni coinvolte devono:

- essere congruamente motivate
- essere formulate in termini di assenso o dissenso
- indicare in caso di dissenso le modifiche necessarie ai fini dell'assenso.

«Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano 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»

Il silenzio assenso art.14-*bis* comma 4

Nella **conferenza semplificata** la mancata comunicazione, da parte delle amministrazioni coinvolte, della determinazione entro i termini indicati dall'Amministrazione precedente oppure la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti equivale ad **assenso senza condizioni**.

Eccezioni al silenzio assenso - comma 4 *«fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi»*

Responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito.

La conclusione della conferenza semplificata (art.14-*bis* comma 5)

- determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza
- determinazione di conclusione negativa della conferenza = rigetto della domanda.
- nei procedimenti ad istanza di parte la suddetta determinazione produce gli effetti della comunicazione di cui all'art. 10 – *bis* «*comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*»

La convocazione della conferenza simultanea

Casi tassativamente individuati, nei quali è prevista la convocazione della conferenza in modalità sincrona:

- quando nella conferenza semplificata sono stati espressi dissensi con prescrizioni o assensi condizionati all'introduzione di modifiche sostanziali del progetto da realizzare o comunque della decisione da adottare ed è quindi necessaria una nuova valutazione contestuale (*art.14-bis*, comma 6)
- quando, su proposta dell'Amministrazione precedente o su richiesta motivata della altre Amministrazioni coinvolte o del privato interessato (art. 14-bis, comma 7) la valutazione riguardi determinazioni di particolare complessità;
- quando l'oggetto della conferenza di servizi è un progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale (art.14, comma 4)

La conferenza di servizi simultanea: presupposti e termini

➤ **art.14-ter** - modalità sincrona ossia con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti. Ciascuna amministrazione esprime la propria posizione per il tramite di un suo rappresentante legittimato e presente.

Termini: i lavori della conferenza si concludono non oltre **quarantacinque giorni** decorrenti dalla data della riunione di cui al comma 1.

Qualora siano coinvolte amministrazione preposte alla **tutela di interessi sensibili** il termine è fissato a **novanta giorni**.

Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è 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.

Il rappresentante unico

- **art. 14-ter comma 4** ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto.
- Ferma restando l'attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza, ma esclusivamente in funzione di supporto.
- Quelle tra loro che possono proporre opposizione (art. 14-*quinquies*) possono formalizzare al rappresentante unico il proprio dissenso, ai fini della stessa opposizione.

Il rappresentante unico regione ed enti locali

- **art. 14-ter comma 5** ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa regione o allo stesso ente locale nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza.
- **Il rappresentante unico è previsto solo nella conferenza simultanea.**

La decisione della conferenza di servizi e i suoi effetti art. 14-*quater*

La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori dei beni e dei servizi pubblici interessati.

I termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati, acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, decorrono dalla data di comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza.

Approvazione unanime: la determinazione è immediatamente efficace.

Approvazione sulla base delle posizioni prevalenti: l'efficacia è sospesa nel caso siano stati espressi dissensi qualificati ex art. 14-*quinquies*

Le posizioni prevalenti

- Le posizioni prevalenti sono quelle che hanno un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame.
- Il peso delle posizioni prevalenti deve essere valutato sulla base di un approccio qualitativo e sostanziale e non numerico e quantitativo.
- Consiglio di Stato, decisione 27 agosto 2014, n. 4374 *«l'amministrazione procedente, chiamata ad adottare il provvedimento finale, deve tener conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza, ma non essendo in presenza di un organo collegiale, bensì di un modulo procedimentale, ciò non significa che deve attuare la volontà della maggioranza delle amministrazioni, quanto piuttosto che deve usare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinei la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza al fine di esprimere un giudizio di prevalenza»*

Le posizioni prevalenti

➤ Consiglio di Stato, sentenza 27 agosto 2014, n. 4374:

«l'amministrazione procedente, chiamata ad adottare il provvedimento finale, deve tener conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza, ma non essendo in presenza di un organo collegiale bensì di un modulo procedimentale, ciò non significa che deve attuare la volontà della maggioranza delle amministrazioni, quanto piuttosto che deve esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini di delinea la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco.

Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza».

I rimedi per le amministrazioni dissenzienti, art. 14-*quinquies*

Si disciplina il **procedimento di opposizione** previsto in favore delle amministrazioni con posizione «qualificata», che abbiano espresso un **dissenso motivato** in seno alla riunione della conferenza.

Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazione preposte alla tutela degli **interessi c.d. sensibili** (ambiente, paesaggio, beni culturali, pubblica incolumità, salute dei cittadini) possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza.

Procedimento di opposizione e suoi effetti, art. 14-*quinquies*

Amministrazioni statali: l'opposizione è proposta dal Ministro competente

Amministrazioni regionali: sono legittimate a proporre opposizione se il rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza

La proposizione dell'opposizione **sospende l'efficacia della determinazione** motivata di conclusione della conferenza.

comma 4, 5 e 6: nuova riunione e principio della leale collaborazione per raggiungere un'intesa tra le amministrazioni partecipanti.

L'assenso implicito conferenza simultanea - art.14-ter comma 7

- *Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza»*
- **Coordinamento con l'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 silenzio assenso tra amministrazioni.**

D.lgs. n. 127 del 2016, Titolo II: disposizioni di coordinamento con le discipline settoriali della conferenza di servizi.

➤ Clausola generale di coordinamento d.lgs. n. 127 del 2016

- art. 8 – comma 1.** *«i rinvii operati dalle disposizioni vigenti agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge n. 241 del 1990 si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies come modificati dal presente decreto»*

Modifiche al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380: art. 2

- **Art. 5 comma 3:** soppressione delle parole «*direttamente o tramite conferenza di servizi*» elimina la facoltatività dell'indizione della conferenza nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire avviato presso il SUE.

In questo modo la conferenza, avendo natura decisoria, assume il carattere dell'obbligatorietà.

Modifiche al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380: art.2

Modifica all'art. 5 comma 3 lett. g): *«Il SUE acquisisce gli atti di assenso comunque denominati, previsti per gli interventi edilizi su immobili vincolati, ~~fermo restando che, in caso di dissenso manifestato dall'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali, si procede ai sensi del medesimo codice~~».*

Si elimina il riferimento alle maggiori garanzie riconosciute alla Soprintendenza per il rilascio del proprio parere in caso di interventi edilizi su immobili vincolati. Si allinea così la disciplina urbanistica all'impostazione acceleratoria del d. lgs. n. 127 del 2016 in base alla quale nella conferenza di servizi nessun interesse, compreso quello posto alla tutela dei beni culturali e del paesaggio , può di per sé ritardare o paralizzare la conclusione del procedimento.

Modifiche al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380: art.2

- **Art. 20, comma 3:** viene aggiunto il seguente periodo «*Qualora sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso, comunque denominati, resi da amministrazioni diverse, si procede ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241*».
- **Art. 20, comma 5-bis è abrogato:** «*Se entro il termine di cui al comma 3 non sono intervenute le intese, i concerti, i nulla osta o gli assensi, comunque denominati, delle altre amministrazioni pubbliche o è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate, qualora tale dissenso non risulti fondato sull'assoluta incompatibilità dell'intervento, il responsabile dello sportello unico indice la conferenza di servizi*». **Applicazione della nuova Conferenza di servizi come regola generale, viene meno la facoltatività della stessa.**

Modifiche al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380: art.2

- **Art. 20, comma 9 è abrogato:** *« In caso di diniego dell'atto di assenso, eventualmente acquisito in conferenza di servizi, decorso il termine per l'adozione del provvedimento finale, la domanda di rilascio del permesso di costruire si intende respinta. Il responsabile del procedimento trasmette al richiedente il provvedimento di diniego dell'atto di assenso entro cinque giorni dalla data in cui è acquisito agli atti»*

Art. 3 D. lgs. n. 127 del 2016: modifiche alla disciplina dello sportello unico per le attività produttive SUAP

- **Modifiche al decreto legge n. 112 del 2008 art. 38, comma 3, lett. f): soppressione del secondo periodo « *in caso di diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 27 agosto 1990, n.241*». Viene abrogata la previsione della facoltatività dell'indizione della conferenza**
- **Modifiche al D.P.R. 160 del 2010, art.7** la conferenza è sempre indetta quando è necessario acquisire atti di assenso di diversi enti pubblici. Prima della modifica l'indizione della conferenza era obbligatoria solo quando i termini per acquisire le intese, nulla osta, concerti e assensi della diverse amministrazioni fossero superiori a 90 giorni. Negli altri casi l'indizione era facoltativa. L'obbligatorietà garantisce l'applicazione generale della conferenza semplificata.

Art.7 Procedimento unico d.P.R. n.160 del 2010

- **Art. 7 Procedimento unico** 1. Fuori dei casi disciplinati dal Capo III, le istanze per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 2, comma 1, sono presentate al SUAP che, entro **trenta giorni dal ricevimento**, salvi i termini più brevi previsti dalla disciplina regionale, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata.
- 2. Verificata la completezza della documentazione, **il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro trenta giorni**, decorso il termine di cui al comma 1, salvi i termini più brevi previsti dalla normativa regionale.
- 3. Quando è necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, il responsabile del SUAP **indica** una conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti previsti dagli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero dalle altre normative di settore, (...). **((PERIODO SOPPRESSO DAL D.LGS. 30 GIUGNO 2016, N. 127))**. Scaduto il termine di cui al comma 2, ovvero in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, si applica l'articolo 38, comma 3, lettera h), del decreto-legge.
- 4. **((COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 30 GIUGNO 2016, N. 127))**.
- 5. Nei procedimenti di cui al comma 1, l'Agenzia, su richiesta del soggetto interessato, può svolgere attività istruttoria ai sensi dell'articolo 38 comma 3, lettera c), del decreto-legge, e trasmette la relativa documentazione, in via telematica, al responsabile del SUAP. L'Agenzia fornisce assistenza per l'individuazione dei procedimenti da attivare in relazione all'esercizio delle attività produttive o alla realizzazione degli impianti produttivi, nonché per la redazione in formato elettronico delle domande, dichiarazioni e comunicazioni ed i relativi elaborati tecnici. Se il comune lo consente, l'Agenzia può fornire supporto organizzativo e gestionale alla conferenza di servizi.
- 6. Il provvedimento conclusivo del procedimento, assunto nei termini di cui agli articoli da 14 **((a 14-quinquies))** della legge 7 agosto 1990, n. 241, è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste. 7. Il rispetto dei termini per la conclusione del procedimento costituisce elemento di valutazione del responsabile del SUAP e degli altri soggetti pubblici partecipanti alla conferenza di servizi.

Il raccordo tra la legge n. 241 del 1990 e il D.P.R. n. 160 del 2010 - art.7

- **Art.7 D.P.R. n.160 del 2010:**

- a)il SUAP entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza può richiedere all'interessato la documentazione integrativa (fase istruttoria)
- b)nei successivi 30 giorni l'ufficio adotta il provvedimento conclusivo (fase decisoria)
- c)se è necessario acquisire intese o atti di assenso comunque denominati da parte di diversi enti, il responsabile del SUAP indice una conferenza di servizi come disciplinata dagli artt. 14 a 14 *quinquies* della legge n. 241 del 1990 (art.7 comma 3)

Art. 4 D.lgs. n. 127 del 2016: modifiche alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale AUA - D.P.R. n. 59 del 2013

art. 4, comma 4, il secondo periodo è soppresso. Si elimina la distinzione tra l'indizione facoltativa e quella obbligatoria della conferenza costruita sulla base dei giorni necessari ad acquisire i relativi atti di assenso. L'indizione della conferenza era, infatti, obbligatoria solo quando i termini per acquisire le intese, nulla osta, concerti o assensi delle diverse amministrazioni interessate, fossero maggiori a 90 giorni. Applicazione generale della conferenza semplificata.

art. 4, comma 5, ultimo periodo è soppresso. Sono abrogate le disposizioni di maggior favore riconosciute ai soggetti competenti in materia ambientale i quali, in caso di rilascio di parere positivo, potevano non intervenire alla conferenza di servizi ma limitarsi a trasmettere i relativi atti di assenso. Previsione superata dalle nuove e più semplificate modalità di svolgimento della conferenza e dal principio di parità di trattamento tra gli interessi pubblici.

D.lgs. n. 127 del 2016 Art.5 - modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale.

- **Art. 5, comma 1, lett. c):** si elimina dalla disciplina della conferenza di servizi prevista dall'art. 25 del codice ambientale, ossia quella in materia di VIA, la parte che la configurava come «eventuale»
- **lett. a), b), d) comma 1, art.5:** sono abrogate tutte le disposizioni che prevedono l'indizione facoltativa della conferenza di servizi e sono modificate le disposizioni di rinvio alla vecchia formulazione degli artt. 14 e ss. legge 241 del 1990

D.lgs. n. 127 del 2016 - art.6 Disposizioni di coordinamento con la disciplina in materia di autorizzazione paesaggistica

Coordinamento tra il nuovo modello generale di conferenza di servizi e quello speciale disciplinato dall'**art. 146 del d.lgs.n.42 del 2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio**, per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

Caso in cui nella conferenza di servizi vada acquisita l'autorizzazione paesaggistica, per il quale è previsto il parere obbligatorio e vincolante del Soprintendente.

D.lgs. n. 127 del 2016 - art.6 Disposizioni di coordinamento con la disciplina in materia di autorizzazione paesaggistica

- **L'amministrazione procedente effettua la comunicazione** di cui all'art.14-*bis*, comma 1 (indizione della conferenza, relativo oggetto e termini della medesima) sia all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione (se diversa dall'amministrazione procedente) sia al Soprintendente che su quella autorizzazione deve esprimere il proprio parere vincolante di cui all'articolo 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.
- **Regola della contemporaneità delle attività istruttorie** svolte dalle diverse amministrazioni interessate, Soprintendenza da un lato e Regione o suo delegato dall'altro.

L'implementazione della nuova disciplina

- **Importanza delle misure organizzative e tecnologiche**
- **Il monitoraggio**

La guida alla nuova conferenza di servizi

www.italiasemplice.gov.it/conferenza

[La guida alle novità della conferenza di servizi](#)

[Le faq; domande e risposte per gli operatori](#)

[L'help desk](#)

La segnalazione certificata di inizio attività – SCIA

Le principali novità

Art. 5, legge n. 124 del 2015 delega al Governo ad adottare entro dodici mesi, uno o più decreti legislativi per la precisazione dei procedimenti oggetto di scia o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva

➤ Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere 30 marzo 2016 n. 839 sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'art. 5 della legge n.124 del 2015

Le caratteristiche dell'istituto

- Sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali - autorizzatori a regime vincolato, con un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private, consentite dalla legge in presenza dei presupposti normativamente stabiliti.
- L'attività dichiarata può essere iniziata senza il bisogno del consenso a monte dell'amministrazione che è surrogato dall'autoresponsabilità del privato.
- La SCIA non è, dunque, un mero modulo di semplificazione procedimentale che consente al privato di conseguire, *per silentium*, un titolo abilitativo di matrice provvedimentale, ma rappresenta uno strumento di liberalizzazione basato sulla diretta abilitazione legale all'esercizio di attività affrancate dal regime autorizzatorio.

Decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (cd. SCIA 1)

➤ **Decreto legislativo 30 giugno 2016, n.126** *Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015,n.124.*

➤ **Le principali novità:**

regole uniformi per le modalità di presentazione e contenuti standard di istanze, comunicazioni e segnalazione degli interventi;

un unico sportello a cui rivolgersi;

modulistica unificata;

l'amministrazione chiede «una sola volta» - concentrazione dei regimi amministrativi - art. 19-*bis* L. n. 241 del 1990;

procedure uniformi.

Art. 19-bis legge n. 241 del 1990 «Concentrazione dei regimi amministrativi»

1. *«Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio».*

Art. 19-bis legge n. 241 del 1990 «Concentrazione dei regimi amministrativi»

➤ **Art.19-bis comma 2:** *«Se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti»*

➤ **SCIA unica**

Art. 19-bis legge n. 241 del 1990 «Concentrazione dei regimi amministrativi»

➤ **Art. 19-bis comma 3:** *«Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, l'interessato presenta allo sportello di cui al comma 1 la relativa istanza, a seguito della quale è rilasciata ricevuta ai sensi dell'art. 18-bis. In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato».*

➤ **SCIA condizionata**

La ricevuta rilasciata dalla PA

- L'amministrazione rilascia, anche in via telematica, la ricevuta dell'avvenuta presentazione della domanda, della segnalazione e della comunicazione.
- Nel caso di autorizzazione la ricevuta indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere oppure, quando è previsto il silenzio assenso, i termini nei quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

Decreto legislativo n. 222 del 2016 - «SCIA 2»

- **Decreto legislativo n. 222 del 2016** *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n.124.*
- Si completa l'attuazione della delega dell'art.5 della legge n.124 del 2015 relativa alla «precisa individuazione dei procedimenti».
- Si effettua la ricognizione delle attività private in materia di edilizia, ambiente, commercio e attività assimilabili nella Tabella A, che forma parte integrante del decreto.
- Si indica per ciascun procedimento/attività della Tabella A il **regime amministrativo applicabile** .

La tabella A allegata al decreto legislativo n. 222 del 2016.

La guida alle nuove semplificazioni per cittadini e imprese.

La tabella A riporta un elenco di attività per i settori del commercio e attività assimilabili, dell'edilizia e dell'ambiente. Per ciascuna di queste attività viene specificato il tipo di pratica (comunicazione, segnalazione, domanda) da presentare all'amministrazione

Quando la tabella indica la Comunicazione questa produce effetto con la presentazione allo Sportello unico o all'amministrazione competente. Se sono necessarie altre comunicazioni o attestazioni si può presentare un'unica comunicazione.

Quando la tabella indica la SCIA l'attività può essere avviata dalla data di presentazione della segnalazione. L'amministrazione ha 60 giorni di tempo (30 nel caso dell'edilizia) per effettuare i controlli ed eventualmente vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere che questa sia adeguata alla normativa vigente.

La guida alle nuove semplificazioni per cittadini e imprese.

Quando la tabella indica la SCIA unica, e cioè nei casi in cui occorrono più segnalazioni o comunicazioni, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello del Comune, che la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate per i controlli di loro competenza. L'amministrazione ha 60 giorni di tempo (30 nel caso dell'edilizia) per effettuare i controlli ed eventualmente vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere che questa sia adeguata alla normativa vigente.

Quando la tabella indica la SCIA condizionata, e cioè nel caso in cui oltre alla Scia siano necessarie anche altre autorizzazioni, l'interessato presenta le relative domande allo Sportello unico, contestualmente alla SCIA. L'attività non può essere avviata fino al rilascio delle autorizzazioni che viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato

La guida alle nuove semplificazioni per cittadini e imprese.

Quando la tabella indica l'autorizzazione, è necessario un provvedimento espresso da parte dell'amministrazione, salvo i casi in cui, decorso il termine, si forma il silenzio-assenso.

Quando la tabella indica l'autorizzazione più la SCIA, la SCIA unica o la comunicazione, alla domanda per l'autorizzazione l'interessato può allegare una semplice SCIA, una SCIA unica o una comunicazione per le attività che le prevedono.

Sezione I – commercio e attività assimilabili. Per il settore del commercio, la tabella spiega quali sono gli adempimenti necessari per avviare, trasferire, ampliare o cessare un'attività

La guida alle nuove semplificazioni per cittadini e imprese.

Sezione II - Edilizia Per il settore dell'edilizia, la tabella riporta l'elenco degli interventi edilizi e per ciascuno di essi indica quale tipo di pratica occorre presentare (autorizzazione, SCIA, CILA) oppure se si tratta di un'attività libera che non richiede alcun adempimento nei confronti della pubblica amministrazione.

Sezione III - Ambiente La tabella elenca le attività più rilevanti nel settore dell'ambiente (gestione rifiuti, scarichi) indicando il regime amministrativo a cui sono soggette

➤ **La guida alle nuove semplificazioni per cittadini e imprese.**

<http://www.italiasemplice.gov.it/scia/guida-cittadini>

Livelli ulteriori di semplificazione e termini di adeguamento

art. 5, d.lgs. n. 222 del 2016, Livelli ulteriori di semplificazione

«Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i regimi amministrativi di loro competenza, fermi restando i livelli essenziali di semplificazione e le garanzie assicurate ai privati dal presente decreto, possono prevedere ulteriori livelli di semplificazione»

art. 6, comma 2 d.lgs. n. 222 del 2016: Le regioni e i comuni sono tenuti ad adeguarsi alle nuove norme entro il 30 giugno 2017.

L'istituto del silenzio assenso ex art. 20, Legge. n. 241 del 1990

- Il silenzio assenso è un istituto di portata generale, applicabile a tutti i procedimenti ad istanza di parte, finalizzato a tutelare il cittadino contro l'inerzia della PA.
- Decorso il termine stabilito dalla legge per la conclusione del procedimento, il silenzio da parte dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato il provvedimento di diniego, ovvero non procede.
- In presenza di interessi sensibili(ad esempio salute, ambiente, beni culturali) è comunque necessario un provvedimento espresso.

Il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e fra amministrazioni pubbliche e gestori di beni e servizi pubblici

Art. 3 L. n. 124 del 2015: revisione della disciplina del silenzio-assenso con la finalità di eliminare i ritardi nei procedimenti finalizzati all'adozione di atti di competenza di diverse amministrazioni.

Art. 17-bis legge n. 241 del 1990 - ambito di applicazione:

casi di acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche

Obbligo dell'amministrazione di esprimersi **entro 30 giorni dalla data di acquisizione dello schema di provvedimento da parte dell'amministrazione precedente** corredato della relativa documentazione

Art. 17-bis legge n. 241 del 1990 e successive modifiche

Conseguenze dell'inutile decorrenza del termine senza che l'amministrazione si sia espressamente pronunciata: l'atto di assenso, concerto o nulla osta si intende acquisito al procedimento anche in difetto della sua formale comunicazione.

Eccezioni:

interruzione del termine per esigenze istruttorie (comma 1);

mancato accordo tra le «amministrazioni statali» coinvolte nel procedimento (comma 2).

Art. 17-bis e «interessi sensibili»

- Art.17-bis comma 3: le disposizioni sul silenzio si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela dei cd. interessi sensibili: tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini.
- Termine di novanta giorni.
- Art.17-bis comma 4: *Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.*

Le novità in materia di autotutela amministrativa

➤ Art. 6 legge n.124 del 2015 *Autotutela amministrativa*

La norma delimita e riordina l'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, intervenendo sugli **artt.19, 21, 21-quater e nonies della 241**, con l'obiettivo di rendere più puntuale l'applicazione dell'istituto.

La finalità è di favorire condizioni di certezza e di stabilità delle situazioni giuridiche, prevedendo un termine di 18 mesi entro cui esercitare il potere di annullamento d'ufficio, a tutela dell'affidamento del destinatario del provvedimento salvo le ipotesi di falsi (modifica art. 21-nonies L.n.241 del 1990, con aggiunta del comma 2-bis).

Nei casi di **SCIA** l'autotutela viene limitata all'annullamento d'ufficio (modifica art. 19, commi 3 e 4, l. n. 241 del 1990).

Annullamento d'ufficio

Per quanto riguarda l'annullamento d'ufficio (art. 21-nonies), previsto per il provvedimento illegittimo, in caso di sussistenza di ragioni di interesse pubblico entro un termine ragionevole, si prevede tale termine *comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici*, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato a seguito di silenzio assenso. Dopo il comma 2 è stato aggiunto il comma 2-bis *"I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n.445"*.