



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della Funzione Pubblica

PNR GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020

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

Webinar

Il silenzio assenso

**Breve rassegna giurisprudenziale sul silenzio assenso
endo-procedimentale (art. 17-bis della l. 241 del 1990)**

a cura di Mariangela Benedetti

25 maggio 2020

FormezPA

PERCHÉ PARLARE DI GIURISPRUDENZA?

1. Per verificare la funzionalità della nuova disciplina della conferenza di servizi
2. Per comprendere gli aspetti più critici della disciplina
3. Per chiarire come interpretare correttamente alcuni aspetti della disciplina poco chiari o che possono determinare applicazione diversa tra le PPAA

LA NORMA (ART. 17-BIS)

1. Nei casi in cui e' prevista l'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, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente. Il termine e' interrotto qualora l'amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale nel termine stesso. In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta e' reso nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento; non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini.
2. Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. In caso di mancato accordo tra le amministrazioni statali coinvolte nei procedimenti di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, decide sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento.
3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui e' prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta e' di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.
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.))

GLI ASPETTI TRATTATI

1

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

TAR PUGLIA, Lecce, Sez. II, 2 marzo 2020, n. 285

IL CASO

Il signor x e il signor z sono comproprietari di un immobile situato a Gallipoli realizzato in virtù di una licenza edilizia rilasciata nel 1964.

Il 20 gennaio 2014 il signor Z chiedeva il rilascio di un permesso di costruire per l'ampliamento del primo piano dell'edificio.

Dopo che era stata rilasciata l'autorizzazione paesaggistica n. 133 del 2014 il comune rigettava l'istanza sotto il profilo edilizio. L'intervento richiesto infatti prevedeva l'ampliamento di un immobile che, riguardo al primo piano risultava abusivo in quanto edificato dopo il 31 gennaio 1970 ossia dopo che il titolo abilitativo rilasciato dal Comune nel 1964 aveva cessato di avere efficacia. Sulla questione è intervenuto il tar lecce che con la sentenza n. 224 del 2016 aveva confermato la correttezza dell'operato del comune precisando che la richiedente avrebbe dovuto preventivamente sanare la porzione abusiva

GLI ASPETTI TRATTATI

1

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

IL CASO

Accertata l'abusività dell'opera realizzata al primo piano nessun permesso di costruire in ampliamento poteva essere rilasciato dovendosi prima rimuovere la situazione di illegittimità mediante al procedimento in sanatoria dell'immobile di cui all'art. 36 del DPR n. 380 del 2001.

In data 9 gennaio 2017 il signor X e il signor Z proponevano istanza di permesso di costruire in sanatoria. Nel frattempo il comune di Gallipoli emetteva ordinanza di demolizione per la porzione abusiva dell'immobile successivamente annullata con sentenza n. 646 del 2018.

Il comune nell'ambito del procedimento in sanatoria in data 7 novembre 2017 chiedeva alla soprintendenza il parere vincolante prescritto dall'art. 167, comma 5 del d.lgs. N. 42 del 2004.

Con nota del 10 maggio 2018 la Soprintendenza comunicava che la richiesta di compatibilità paesaggistica veniva archiviata in quanto non ammissibile alla procedura di accertamento di compatibilità.

GLI ASPETTI TRATTATI

1

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

IL CASO

A seguito del parere negativo della Soprintendenza il Comune ha rigettato l'istanza.

Contro tale decisione il signor x e il signor z hanno presentato ricorso chiedendo, tra gli altri aspetti, l'accertamento dell'intervenuta formazione per silentium dell'autorizzazione paesaggistica in virtù dell'operatività dell'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990.

Infatti il comune trasmetteva alla soprintenda la richiesta del parere vincolante ex art. 167, c. 5 del dl.gs. n. 42 del 2004 il 7 novembre 2017 e il pronunciamento negativo è pervenuto solo il 10 maggio 2018 (mentre sarebbe dovuto arrivare dopo 90 giorni)

GLI ASPETTI TRATTATI

1 Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

LA DECISIONE

Il collegio ritiene che il silenzio assenso non possa operare nel caso concreto

LE MOTIVAZIONI

Nonostante la nettezza della formulazione normativa, deve ritenersi che il silenzio assenso trasversale tra PPAA debba essere applicato armonizzando il tenore letterale dell'art. 17-bis con i principi fondamentali dell'ordinamento come rimarcati in sede giurisprudenziali in fattispecie similari

In primis è stato affermato che non risulta privo di rilevanza l'eventuale parere reso in ritardo dall'amministrazione consultiva. In tal senso si è infatti precisato che «scaduto il termine previsto dalla norma, il parere reso dalla Soprintendenza nell'ambito della procedura autorizzativa ex art. 146 del d.lgs. 42 del 2004 è da considerarsi privo dell'efficacia attribuitagli dalla legge e cioè privo di valenza obbligatoria e vincolante ma la decorrenza del termine non ne impedisce comunque tout court l'espressione e un siffatto parere può comunque essere reso nei confronti dell'amministrazione procedente la quale dovrà quindi valutarlo in modo adeguato.

GLI ASPETTI TRATTATI

1

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

LE MOTIVAZIONI

Ciò sta a significare che laddove intervenga il parer tardivo prima dell'adozione dell'atto finale da parte della PA procedente esso pur perdendo il proprio carattere vincolante deve essere valutato dall'amministrazione in sede di rilascio del provvedimento conclusivo.

Nel caso di specie poiché il comune non aveva adottato il provvedimento finale al tempo dell'emissione del parere tardivo ad opera della Soprintendenza, quest'ultimo atto consultivo veniva correttamente considerato dall'ente civico.

In secondo luogo la giurisprudenza ha affermato che la formazione del silenzio assenso sul parere, al pari di quello riguardante il provvedimento finale, non può aver luogo ove non risulti provata la presenza di tutti i presupposti giuridici e fattuali richiesti per il rilascio dell'atto (o del parere) che si assume formato per silentium.

È dunque necessario che risulti provata anche la conformità dell'intervento richiesto al vincolo (ambientale, paesaggistico, etc.) in vigore. In caso contrario il richiedente sulla base dell'inerzia della PA verrebbe a ottenere un ampliamento della propria sfera giuridica che non avrebbe potuto conseguire mediante l'ordinario procedimento espresso.

GLI ASPETTI TRATTATI

1 Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

LE MOTIVAZIONI

Art. 20, c. 8, Dpr 380 "... decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente ... non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio assenso ...

In conclusione il silenzio assenso non si forma unicamente per il solo effetto del fatto giuridico del corso del tempo in assenza di un'adozione di un provvedimento espresso negativo da parte della PA ma richiede anche l'esistenza del presupposto sostanziale della condizione della piena conformità delle opere alla regolamentazione alla base del rilascio del provvedimento (ad esempio edilizia, ambientale, paesaggistica etc.) .

Il principio è stato in primis enucleato dalla giurisprudenza in materia edilizia con riferimento all'art. 20 del dPR n. 380 (Tar Lazio, Roma, 30 agosto 2018, n. 9084; Consiglio di stato Sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3317, 26 luglio 2017, n. 3680) «Per accertare l'intervenuta formazione del silenzio assenso è necessario che risulti pacifica o provata anche la condizione sostanziale della conformità edilizia e urbanistica dell'intervento» (TAR Puglia, Lecce II, 14 gennaio 2019, n. 38)

Ma poi è stato applicato anche all'accertamento della compatibilità paesaggistica.

COSA ACCADE QUANDO SI UTILIZZA IL MODULO DELLA CONFERENZA DI SERVIZI?

La norma:

Art. 14, c. 4 «Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché *implicito*»

TAR Liguria, Sez. I, n. Reg. Prov. Coll. Gen. 656 /2018

IL CASO

Il 29 novembre 2016, la società TB ha chiesto al settore SUAP SUE ed urbanistica dell'Unione dei comuni di Valmerula e Montarosio il rilascio di autorizzazione unica in materia di attività produttive per il progetto di ammodernamento dello stabilimento balneare bagni tortuga beach gestito dalla stessa società nel comune di Andora (provincia di Savona)

Il 7 dicembre 2016 l'Unione dei comuni indiceva conferenza semplificata in forma asincrona ai sensi dell'articolo 14 bis della L. n. 241 del 1990, al fine di acquisire i necessari atti di assenso delle amministrazioni coinvolte, invitandole, come previsto dalla normativa in questione, a chiedere chiarimenti o documentazione integrativa al richiedente entro il termine perentorio di 15 giorni e a rendere le proprie determinazioni entro il termine, anch'esso perentorio, di 90 giorni dal ricevimento della nota di indizione.

TAR Liguria, Sez. I, n. Reg. Prov. Coll. Gen. 656 /2018

IL CASO

La Soprintendenza e la Regione si esprimevano solamente dopo il termine per l'espressione delle proprie determinazioni, scaduto il 14 marzo 2017

il 22 marzo la Soprintendenza rilasciava parere positivo ai sensi dell'articolo 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004, mentre con decreto 18 aprile 2017 n. 1811, trasmesso all'istante il 2 maggio 2017, la Regione rilasciava l'autorizzazione paesaggistica di competenza subordinatamente al rispetto di alcune condizioni e, in particolare, alla completa rimozione - al termine della stagione balneare - di tutti i corpi edilizi stagionali, compresi i dehors e le 20 cabine doccia-spogliatoio, ad esclusione di quelle rimanenti per lo svolgimento dell'attività elioterapica.

Nonostante la tardività di tali pareri l'Unione dei comuni, oltre a fare ad essi espressamente richiamo, faceva proprie le prescrizioni intempestivamente formulate dalla Regione nel provvedimento di conclusione positiva della conferenza di servizi. Detto atto, impugnato in principalità, richiamava inoltre il parere del Comune di Andora, che rinviava la modifica della concessione demaniale connessa all'approvazione del progetto all'esito dell'ottenimento del nulla osta delle amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi.

TAR Liguria, Sez. I, n. Reg. Prov. Coll. Gen. 656 /2018

IL CASO

Ancorché il provvedimento conclusivo della conferenza di servizi fosse qualificato come assenso, la società TB si riteneva ingiustamente pregiudicata dalle prescrizioni ivi richiamate, reputando che il mantenimento di alcune strutture, e in particolare delle 20 cabine spogliatoio dotate di doccia, fosse assolutamente necessario e funzionale all'attività elioterapica

Pertanto ricorre presso il giudice amministrativo denunciando, tra gli altri aspetti, l'illegittimità degli atti per violazione dell'articolo 14 bis della legge 241 del 1990, che disciplina la conferenza semplificata.

Tale disposizione impone delle amministrazioni coinvolte di esprimere le proprie determinazioni entro un termine perentorio (45 giorni elevati a 90 ove vi siano amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini), decorso il quale si forma il silenzio-assenso.

TAR Liguria, Sez. I, n. Reg. Prov. Coll. Gen. 656 /2018

LA DECISIONE

Nel caso di specie il termine perentorio non è stato rispettato né dalla Soprintendenza né dalla Regione. Pertanto si è realizzata l'ipotesi normativamente prevista di silenzio significativo e le determinazioni di competenza di tali soggetti devono intendersi acquisite senza condizioni.

Non rilevano le comunicazioni pervenute da detti enti oltre il termine, e delle quali la determinazione finale della conferenza non deve tenere conto. Ciò importa che il provvedimento conclusivo dell'iter risulta illegittimo nella parte in cui richiama e fa proprie le prescrizioni pervenute intempestivamente. Il collegio non può aderire in senso opposto alla tesi, sostenuta dalle amministrazioni resistenti, secondo cui la norma citata non troverebbe applicazione con riferimento all'autorizzazione paesaggistica.

TAR Liguria, Sez. I, n. Reg. Prov. Coll. Gen. 656 /2018

LE MOTIVAZIONI

Nel caso di specie il termine perentorio non è stato rispettato né dalla Soprintendenza né dalla Regione. Pertanto si è realizzata l'ipotesi normativamente prevista di silenzio significativo e le determinazioni di competenza di tali soggetti devono intendersi acquisite senza condizioni.

Non rilevano le comunicazioni pervenute da detti enti oltre il termine, e delle quali la determinazione finale della conferenza non deve tenere conto. Ciò importa che il provvedimento conclusivo dell'iter risulta illegittimo nella parte in cui richiama e fa proprie le prescrizioni pervenute intempestivamente.

GLI ASPETTI TRATTATI

TAR Liguria, Sez. I, n. Reg. Prov. Coll. Gen. 656 /2018

LE MOTIVAZIONI

Il collegio non può aderire alla tesi, sostenuta dalle amministrazioni resistenti, secondo cui la norma citata non troverebbe applicazione con riferimento all'autorizzazione paesaggistica. Tale ipotesi risulta infatti smentita dalla chiara formulazione dell'articolo 14 bis della legge 241 del 1990, che considera espressamente la necessità di salvaguardare alcuni interessi pubblici quale quello ambientale, disponendo però in tale ipotesi unicamente un incremento dei termini per l'espressione delle proprie determinazioni da parte delle amministrazioni preposte alla loro tutela

GLI ASPETTI TRATTATI

2

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

Consiglio di Stato, Sez. V, 17 gennaio 2019, n. 428

IL CASO

L'8 agosto 2016, la società x aveva chiesto al Comune di Reggio Calabria il rilascio di una autorizzazione sanitaria per realizzare una diversa distribuzione degli spazi della struttura sanitaria CD al fine di installare una risonanza magnetica total body

Il 22 agosto 2017 l'istanza è stata rigettata da parte del Comune che ha deciso sulla base del parere negativo del Commissario ad acta del 13 luglio 2017 per il piano di rientro dei disavanzi sanitari che ha evidenziato che non fosse possibile rendere il parere di compatibilità della richiesta con la programmazione sanitaria e ospedaliera relativa al fabbisogno d'area in quanto questa programmazione non era ancora stata predisposta

La società x ha presentato ricorso presso il TAR Calabria per chiedere l'annullamento del provvedimento negativo del Comune e il sottostante parere del Commissario ad acta. La società ricorrente ha sostenuto la tesi secondo cui il parere del Commissario ad acta dovrebbe ritenersi acquisito secondo il meccanismo del silenzio assenso con la conseguente illegittimità del provvedimento di diniego comunale

GLI ASPETTI TRATTATI

2 Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

Consiglio di Stato, Sez. V, 17 gennaio 2019, n. 428

IL CASO

Il TAR ha respinto la richiesta della società ricorrente dichiarando tra le altre motivazioni che, ai fini dell'applicabilità del nuovo paradigma contenuto nell'art. 17-bis, «è necessaria una prospettazione dell'amministrazione precedente come elaborata nello schema di provvedimento alla quale l'amministrazione richiesta può aderire o opporsi, senza margini di ulteriore apprezzamento laddove nella specie la fase istruttoria è tutt'altro che conclusa e non c'è (né potrebbe esserci) uno schema di provvedimento già predisposto dall'amministrazione precedente ed inviato alla Regione (rectius al Commissario) nell'ambito di una decisione pluristrutturata» aggiungendo che «nei casi in cui opera il silenzio assenso ai sensi dell'art. 17-bis (ad esempio pareri vincolanti) l'interesse sensibile deve essere comunque oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione precedente ma, nel caso di specie, in ragione dell'assenza della programmazione territoriale non vi sono i margini per una valutazione da parte del Comune dell'interesse sotteso.

GLI ASPETTI TRATTATI

2

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

Consiglio di Stato, Sez. V, 17 gennaio 2019, n. 428

IL CASO

La società fa appello di fronte al Consiglio di stato indicando, tra gli altri motivi, che:

- L'art. 17-bis trova applicazione a tutti quegli atti che, indipendentemente dal nomen iuris, appaiono riconducibili alla categoria degli atti di assenso;
- La vicenda in esame integra una ipotesi di silenzio assenso procedimentale perché riferisce alla verifica di compatibilità del progetto da parte della Regione (nella figura del Commissario) ai sensi dell'art. 8 ter, comma 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 secondo cui «per la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie il comune acquisisce nell'ambito delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni la verifica di compatibilità del progetto da parte della Regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale anche al fine di meglio garantire l'accessibilità dei servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture»
- Il provvedimento emesso tardivamente ed espressivo del dissenso deve considerarsi illegittimo e l'amministrazione precedente non aveva l'obbligo di uniformarsi

GLI ASPETTI TRATTATI

2

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

LA DECISIONE

IL Consiglio di Stato respinge l'appello ed esclude l'applicazione dell'art. 17-bis alla fattispecie oggetto di giudizio

Non può essere dichiarata l'illegittimità del parere negativo espresso tardivamente dal Commissario ad acta e quella del provvedimento comunale di diniego che su quel parere si fonda per i seguenti motivi:

1

Il parere del Commissario ad acta non rientra nella fattispecie di cui all'art. 17-bis ma in quella dell'articolo 16 in quanto espressione di attività consultiva e non come ipotizzato dal TAR di attività co-decisoria:

l'art. 16 non prevede, nell'ipotesi in cui la richiesta del parere sia indirizzata, come nella vicenda in esame, ad una amministrazione deputata alla tutela di interessi cd. sensibili la facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere.

GLI ASPETTI TRATTATI

2

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

LE MOTIVAZIONI

La compartecipazione decisionale di plurime amministrazioni cui allude l'art. 17-bis mediante la qualificazione degli atti oggetto di acquisizione da parte dell'amministrazione procedente (assensi concertati, nulla osta) presuppone l'attribuzione congiunta alle stesse amministrazioni della tutela di un comune interesse pubblico e, da un punto di vista procedimentale, l'esercizio condiviso della stessa. L'amministrazione da interpellare ai fini dell'adozione del provvedimento finale non partecipa quindi alla fase istruttoria del procedimento (tanto che il termine per esprimersi decorre dal ricevimento dello schema di provvedimento) sul presupposto che essendo unico l'interesse pubblico da tutelare l'acquisizione dei atti rilevanti per la sua corretta e compiuta valutazione è stata (presumibilmente) già operata dall'amministrazione procedente che sulla base di quelle risultanze ha confezionato lo schema di provvedimento.

GLI ASPETTI TRATTATI

2

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

LE MOTIVAZIONI

- La non configurabilità del potere co-decisorio risulterebbe deducibile dal fatto che l'amministrazione regionale (ovvero in via sostitutiva il Commissario ad acta) interpellata da quella comunale, non si limita, come sarebbe stato se il suo ruolo fosse stato di carattere co-decisorio a valutare lo schema di provvedimento rimessole, unitamente agli atti istruttori pertinenti ma attiva una autonoma istruttoria intesa appunto a verificare la compatibilità del progetto da parte della Regione;
- Ai sensi dell'art. 8 ter comma 3 del d.lgs. N. 502 del 1992 è esplicitato che la regione verifica la compatibilità del progetto da parte della regione ovvero in un atto tipicamente appartenente alla fase istruttoria del procedimento autorizzatorio ben diverso dallo schema di provvedimento menzionato nell'art. 17-bis

GLI ASPETTI TRATTATI

2

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

LE MOTIVAZIONI

Consiglio di Stato, Sez. V, 17 gennaio 2019, n. 428

- La non configurabilità del potere co-decisorio risulterebbe deducibile dal fatto che l'amministrazione regionale (ovvero in via sostitutiva il Commissario ad acta) interpellata da quella comunale, non si limita, come sarebbe stato se il suo ruolo fosse stato di carattere co-decisorio a valutare lo schema di provvedimento rimessole, unitamente agli atti istruttori pertinenti ma attiva una autonoma istruttoria intesa appunto a verificare la compatibilità del progetto da parte della Regione;
- Ai sensi dell'art. 8 ter comma 3 del d.lgs. N. 502 del 1992 è esplicitato che la regione verifica la compatibilità del progetto da parte della regione ovvero in un atto tipicamente appartenente alla fase istruttoria del procedimento autorizzatorio ben diverso dallo schema di provvedimento menzionato nell'art. 17-bis

GLI ASPETTI TRATTATI

2

Le condizioni di applicabilità del silenzio-assenso

LA DECISIONE

2

l'effetto sostitutivo (dell'inerzia con un provvedimento tacito) discendente dalla citata disposizione attiene all'atto puntuale, rappresentato dall'assenso, concerto o nulla osta di altra amministrazione e si propone appunto di surrogare la sua omissione con un provvedimento equivalente, almeno quanto agli effetti, ovvero ai fini della prosecuzione e completamento dell'iter procedimentale

Nella specie invece l'omissione attiene ad un segmento procedimentale anteriore a quello rappresentato dall'assenso costituito dall'approvazione del piano attuativo relativo al fabbisogno d'area: in assenza dell'approvazione del piano attuativo non sussistono le condizioni di compatibilità con la programmazione sanitaria territoriale