



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della funzione pubblica

POIN GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020

Progetto "Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"

CPU J59J16000760006

Webinar

La Conferenza di Servizi nell'ambito dei procedimenti in materia ambientale

a cura di Massimo Puggioni

6 novembre 2018

FormezPA

La Conferenza di servizi in ambito ambientale

Le autorità ambientali possono essere coinvolte in una CDS:

- **Come autorità procedente** (VIA, AIA, AUA, Rifiuti, Bonifiche)
- **Come amministrazione coinvolta in una CDS indetta da un altro soggetto** (AUA – autorità competente; AUA – soggetti competenti sui singoli aspetti: scarichi, impatto acustico, emissioni in atmosfera, ecc; altre autorizzazioni ambientali)

Conferenza di servizi (art. 14 legge 241/1990)

Preliminare

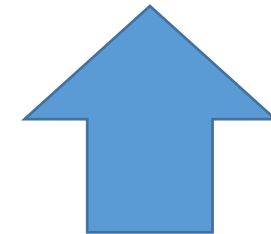
- Si esprime su uno studio di fattibilità per progetti di particolare complessità o di insediamenti produttivi;
- Su richiesta motivata e non vincolante dell'interessato;
- Modalità asincrona con tempi ridotti fino alla metà e senza determinazione conclusiva;
- Nel successivo procedimento si procede in modalità sincrona e ci si può discostare solo in presenza di elementi significativi emersi dopo.

Istruttoria

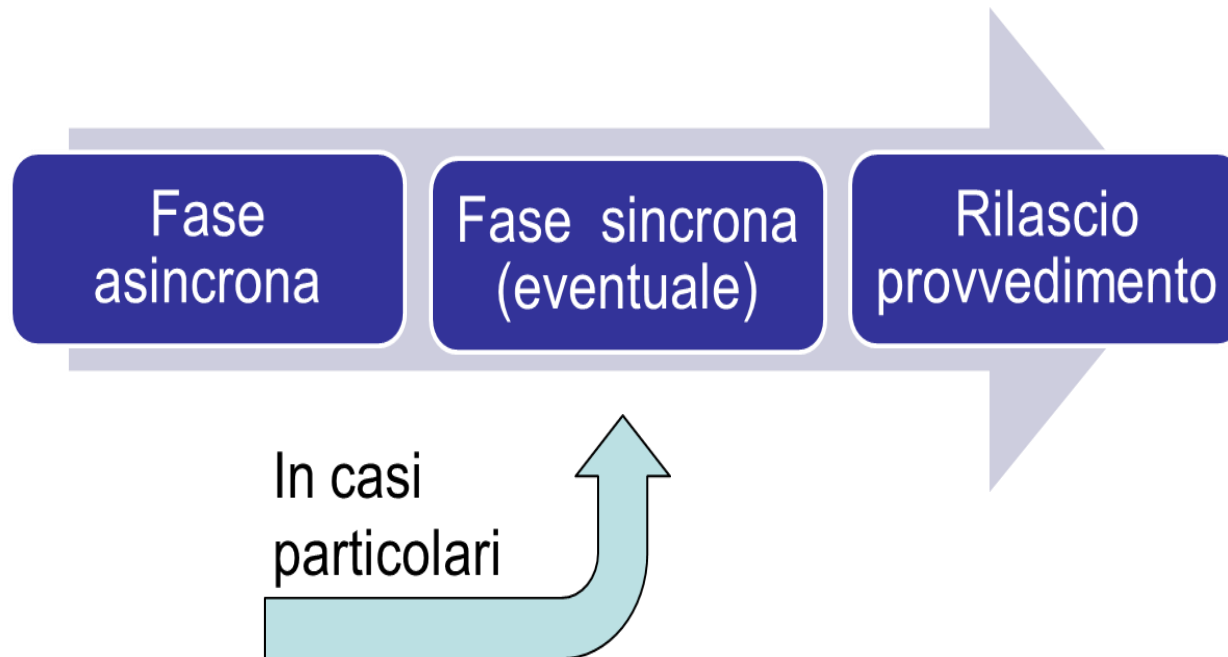
- Facoltativa;
- Volta a svolgere un esame contestuale degli interessi pubblici;
- Su iniziativa dell'amministrazione procedente o su richiesta dell'interessato o di un'altra amministrazione coinvolta;
- Libertà di definizione delle modalità da parte dell'amministrazione procedente.

Decisoria

- Obbligatoria nei casi previsti dalla Legge;
- Ha modalità di svolgimento definite e vincolanti;
- Si conclude con una determinazione che sostituisce ogni atto di assenso di competenza delle amministrazioni partecipanti.



Conferenza di servizi decisoria



Conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona

E' una modalità in cui ogni amministrazione effettua le proprie verifiche e trasmette al SUAPE *le proprie determinazioni* **contemporaneamente** alle altre amministrazioni coinvolte, senza che si tenga alcuna seduta.



Non è uno schema in cui ogni amministrazione coinvolta porta avanti autonomamente il proprio procedimento fino a trasmettere l'atto finale di propria competenza all'amministrazione precedente

Corte Costituzionale

[...] *La conferenza di servizi consente l'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti da un procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze [...].*

(sentenza n. 179 del 2012)

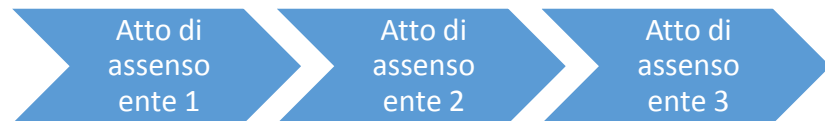
...tale istituto [è stato] «introdotto dalla legge non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento, quanto per **rendere contestuale** quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, **nella procedura ordinaria, sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte**»

(sentenza n. 62 del 1993)

...quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo.

(sentenza n. 340 del 2000)

Schema classico



Ognuno di essi a sua volta può necessitare dell'acquisizione di pareri prima di essere emesso

Esempi:

Autorizzazione paesaggistica + permesso di costruire



Autorizzazione allo scarico in fognatura



Autorizzazione per la realizzazione di impianti di telecomunicazione



Conferenza di servizi

Atto di assenso
ente 1



Atto di assenso
ente 2



Atto di assenso
ente 3



Determinazione
conclusiva unica

Parere
Regione



Parere MIBAC



Parere UT
comunale



Determinazione
conclusiva unica
valevole come
autorizzazione
paesaggistica +
permesso di
costruire

Parere gestore
servizio idrico
integrato



Parere Ente
competente al rilascio



Altri pareri connessi



Determinazione
conclusiva unica
valevole come
autorizzazione
allo scarico
*(+ altre
autorizzazioni
connesse)*

Conferenza di servizi asincrona

- **Indizione** entro 5 giorni lavorativi dal ricevimento della domanda

L'amministrazione precedente comunica:

- l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione;
- il termine perentorio, **non superiore a quindici giorni**, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere integrazioni documentali o chiarimenti;
- il termine perentorio entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni;
- La data della eventuale riunione in modalità sincrona, da tenersi entro i dieci giorni successivi alla scadenza della fase asincrona.

Durata della conferenza di servizi asincrona

Il termine perentorio entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni:

- Nei casi ordinari **non può superare i 45 giorni**
- Se vi sono amministrazioni preposte alla **tutela ambientale**, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, **il suddetto termine è fissato in 90 giorni**

→ **fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento**

Conferenza di servizi asincrona

Requisiti delle determinazioni da rendere in conferenza asincrona:

- congruamente **motivate**;
- formulate in termini di **assenso o dissenso**;
- in caso di dissenso **indicano**, ove possibile, **le modifiche** eventualmente 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.

→ *Non sono provvedimenti con autonoma efficacia e rilevanza*

Conferenza di servizi asincrona

Tacito assenso:

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 della fase asincrona, 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, allorché implicito

→ La responsabilità non si trasferisce sull'Amministrazione procedente

Tacito assenso in conferenza asincrona

→ da non confondere con alcuni istituti «simili»:

- Il silenzio assenso fra P.A. di cui all'art. 17bis della Legge n. 241/1990;

All'ufficio competente viene richiesto di emettere l'atto di assenso di propria competenza entro 30 giorni (90 per le materie sensibili, salvo diverso termine). Manca la «contestualità» delle verifiche propria della CdS. Non si applica nel caso di «mero tramite», ove il beneficiario sia il cittadino (come nei procedimenti SUAP e SUE) per gli interessi sensibili

- Il silenzio assenso di cui all'art. 20 della Legge n. 241/1990

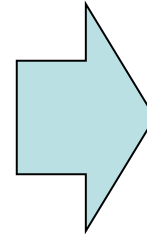
Vale nei confronti del cittadino e non fra P.A.. E' sempre escluso per gli interessi sensibili, fra cui l'ambiente (ma il D.Lgs. n. 152/2006 prevede alcuni casi «speciali» di silenzio assenso)

Chiusura della fase asincrona

Scaduto il termine per l'espressione dei pareri (*o prima, se tutti i pareri sono pervenuti?*):

CASO 1

- atti di assenso non condizionati, anche impliciti;
- pareri in cui prescrizioni indicate dalle amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possono essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza

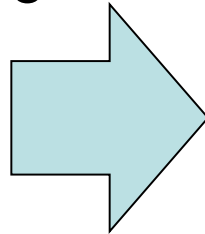


Determinazione di conclusione positiva della conferenza
(*nessun verbale!*)
Entro 5 gg lavorativi

Chiusura della fase asincrona

CASO 2

- almeno un parere negativo fondato sull'**assoluta incompatibilità** e che l'amministrazione procedente non ritenga superabile



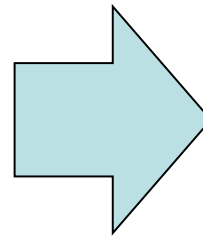
Determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce gli effetti di cui al 10/bis;
solo in caso di osservazioni si procede ad indire una nuova CdS in forma asincrona

Chiusura della fase asincrona

CASO 3

In tutti gli altri casi, fra cui ad es.:

- Pareri negativi superabili;
- Modifiche che comportano nuove verifiche da parte dei soggetti coinvolti;
- Vi sono dubbi sull'esito della fase asincrona;
- Ecc.



**L'amministrazione
precedente svolge
la seduta in
modalità sincrona
nella data
prefissata**

Convocazione diretta in modalità sincrona

Ove necessario, in relazione alla **particolare complessità della determinazione da assumere**, l'amministrazione procedente può comunque procedere **direttamente in forma simultanea** e in modalità sincrona.

→ Anche su su **richiesta motivata** delle altre amministrazioni o del privato interessato avanzata entro il termine perentorio di cui all'art. 14bis, comma 2, lettera b (termine per la richiesta di integrazioni – max 15 gg)

La riunione è convocata entro i successivi **45 giorni**.

Conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona

I lavori della conferenza si concludono non oltre **quarantacinque giorni** decorrenti dalla data della prima riunione.

Nei casi di conferenza di servizi convocata **direttamente in modalità sincrona**, qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è fissato in **novanta giorni**.

Resta fermo **l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento**

Conferenza di servizi in modalità sincrona

Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato **da un unico soggetto**

Amministrazioni statali:

il rappresentante unico è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (per amministrazioni centrali) o dal Prefetto (per amministrazioni periferiche). Le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire in funzione di supporto

Altre Amministrazioni:

definiscono autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico

→ Alle riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza

Conclusione della fase sincrona

- All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2 [*45 o 90 giorni*], l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza sulla base delle **posizioni prevalenti** espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti.
- Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza

La determinazione conclusiva

La determinazione motivata di conclusione della conferenza **sostituisce a ogni effetto** tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati

→ ***Vale sia per la CdS asincrona che per la CdS sincrona***

Conferenza di servizi – determinazione conclusiva

Approvazione **unanime** → determinazione conclusiva immediatamente efficace.

Approvazione sulla base delle **posizioni prevalenti** → ove siano stati espressi dissensi qualificati (*amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità*), l'efficacia della determinazione è sospesa per il periodo utile all'esperimento dei rimedi previsti dall'art. 14 quinquies (*entro 10 giorni si può proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri*).

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 della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza.**

Alcuni esempi di conferenza di servizi in campo ambientale

VIA regionale (art. 27 bis D.Lgs. n. 152/2006)

- Convocata dall'autorità competente per la VIA;
- 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;
- Si svolge in modalità sincrona;
- Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di centoventi giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori;
- La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita.

Alcuni esempi di conferenza di servizi in campo ambientale

AIA (art. 29 quater D.Lgs. n. 152/2006)

- Convocata dall'autorità competente al rilascio dell'AIA;
- Partecipano:
 - *il proponente*
 - *le amministrazioni competenti in materia ambientale*
 - *il Sindaco*
 - *per gli impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico, l'ISPRA*
 - *per gli impianti di competenza regionale, le altre amministrazioni competenti per il rilascio dei titoli abilitativi richiesti contestualmente al rilascio dell'AIA, nonché l'ARPA*
 - *un rappresentante dell'autorità competente in materia di impianti soggetti a rischio di incidente rilevante, se ricorre il caso*
- Si svolge in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14 ter;
- L'autorità competente esprime le proprie determinazioni sulla domanda di autorizzazione integrata ambientale entro 150 giorni dalla presentazione della domanda

Alcuni esempi di conferenza di servizi in campo ambientale

Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti non soggetti ad AIA (art. 208 D.Lgs. n. 152/2006)

- Convocata dall'autorità regionale competente al rilascio;
- Partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante;
- La decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza;
- Si svolge in modalità sincrona con una durata massima di 90 giorni;
- All'esito dei lavori, la conferenza trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla regione per la conclusione del procedimento (*si tratta di una CDS istruttoria*);
- L'autorizzazione unica è rilasciata nel termine di 150 giorni e sostituisce ad ogni effetto *visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali*

Alcuni esempi di conferenza di servizi in campo ambientale

Bonifiche (art. 242 D.Lgs. n. 152/2006)

- Convocata dall'autorità regionale competente;
- Tre fasi:
 - *la prima finalizzata al rilascio dell'autorizzazione al piano di caratterizzazione (che costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione);*
 - *la seconda all'approvazione del documento di analisi di rischio;*
 - *la terza per l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente*
- Per l'approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, il Comune, la Provincia e le amministrazioni ordinariamente competenti a rilasciare i permessi, autorizzazioni e concessioni per la realizzazione degli interventi compresi nel piano e nel progetto. La decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza;
- Si svolge in modalità sincrona con una durata compatibile con i tempi di conclusione del procedimento (30 gg per approvazione del piano di caratterizzazione, 60 gg per approvazione del progetto di bonifica);
- Ha natura istruttoria

Alcuni esempi di conferenza di servizi in campo ambientale

AUA (DPR n. 59/2013)

- Convocata dal SUAP o dall'autorità competente al rilascio dell'AUA;
- Asincrona o sincrona;
- Partecipano i soggetti competenti in materia ambientale e, se convocata dal SUAP, anche i soggetti competenti per tutti i restanti titoli abilitativi necessari per l'intervento;
- L'AUA «confluisce» nella determinazione conclusiva del SUAP.

→ Oggetto del webinar del 22 novembre