

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

Webinar 11 maggio 2020

La Conferenza di servizi semplificata

Risposte alle domande poste in chat

a cura di
Riccardo Roccasalva e Mariangela Benedetti

Domande & Risposte

1. Abbiamo casi per i quali, nel rilascio delle concessioni di acqua pubblica viene chiesto dal proponente di utilizzare la sincrona per accelerare la procedura, sino ad ora non lo abbiamo considerato valido, ma vorremmo un supporto giuridico per dire no.

Il supporto giuridico lo fornisce direttamente la legge 241/1990 che, come illustrato nel webinar, considera la cds semplificata la regola e quella simultanea l'eccezione, convocabile solo nei casi tassativi ivi previsti. L'importante è che, al di là del modulo procedimentale utilizzato, si garantisca all'interessato una pronta indizione della conferenza e la sua chiusura nei termini previsti dalla legge.

La conferenza simultanea in modalità sincrona può essere direttamente utilizzata solo in casi di complessità della procedura. La complessità non è stata direttamente esplicitata dal legislatore che ha preferito lasciarla alla valutazione discrezionale, caso per caso, del responsabile del procedimento.

In generale, tuttavia, si può immaginare che la complessità sia legata ad aspetti quali la tipologia del procedimento che è stato avviato; la natura degli interessi coinvolti; il numero di amministrazioni coinvolte, quindi aspetti che giustificano il passaggio dalla regola (conferenza semplificata) all'eccezione (conferenza in presenza).

È rimessa alla discrezionalità tecnica e amministrativa del responsabile del procedimento la valutazione circa la sussistenza dei citati requisiti di complessità nella fattispecie in esame.

2. La norma stabilisce il tempo massimo per la conclusione dei lavori, volendo accelerare al massimo i lavori, quali sono i tempi minimi che si devono dare agli Enti per la richiesta integrazioni e l'espressione del parere?

L'art. 14-bis comma 2 lett. b) della legge 241/1990 prevede che nell'atto di indizione vada indicato il termine perentorio, non superiore a quindici giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere, ai sensi dell'articolo 2 comma 7 della legge citata, integrazioni documentali o chiarimenti. Quindi il termine perentorio di cui sopra può anche essere inferiore a 15 giorni (che, si ricorda, sono giorni solari e consecutivi e non lavorativi), purché sia assicurato comunque agli enti invitati un termine congruo, anche in relazione alla complessità della domanda e della documentazione allegata.

Sempre in termini massimi è formulato il termine per il rilascio del parere da parte delle amministrazioni NON portatrici di interessi sensibili che può essere fissato al massimo in 45 giorni. Infine è previsto che il provvedimento finale debba essere rilasciato "entro 5 giorni lavorativi", potendosi dunque impiegare anche meno giorni.

3. Posso integrare la comunicazione ed indizione di un Ente non invitato nel corso della cds o devo farla ripartire?

Nella prassi si assiste non di rado a questo tipo di coinvolgimento "postumo" di enti non originariamente invitati in cds. Premesso che la soluzione più ortodossa è quella di non considerare valida una tale forma di indizione, tuttavia, ai fini del sostanziale rispetto del termine finale di conclusione del procedimento e nell'interesse prioritario dell'interessato, si potrebbe considerare valida una tale soluzione, purché i termini concessi all'ente invitato in ritardo non siano eccessivamente (e indebitamente) compressi. Va fatto salvo, infatti, l'obbligo di rispettare i termini complessivi della conferenza di servizi di cui all'art. 14-bis commi 3 e 5 della legge 241/1990.

4. Nella cds ai sensi del DPR 160/2010 che comporta variante urbanistica può il Sindaco delegare e chi o serve un atto di Consiglio Comunale per delegare qualcuno diverso dal Sindaco?

L'art. 8 del D.P.R. 160/2010 prevede, in merito alla conferenza di servizi per la variante urbanistica "puntuale" o sul progetto, un rinvio alla disciplina generale di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/1990. Peraltro, la procedura disegnata dall'art. 8 del D.P.R. 160/2010 prevede già l'intervento del livello politico, allorché dispone che "Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile".

5. La disposizione di cui all'art. 103 della legge 24 aprile 2020 di conversione del DL 17 marzo 2020 precisa che sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento, ossia le ipotesi di silenzio-assenso e silenzio-diniego disciplinate dalla l. 241/1990 e da numerose leggi di settore. Come dobbiamo considerare i tempi per il silenzio assenso? Possiamo supporre che si sia formato in caso di assenza di un riscontro da parte degli Enti? Se no, possiamo richiedere/sollecitare gli Enti di trasmettere un parere espresso?

La norma citata stabilisce che ai fini del computo dei termini relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020. Sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento. Successivamente, il D.L. 8 aprile 2020, n. 23 ha disposto (con l'art. 37, comma 1) che "Il termine del 15 aprile 2020 previsto dai commi 1 e 5 dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, è prorogato al 15 maggio 2020". Pertanto, per il combinato disposto delle due norme menzionate nel periodo dal 23 febbraio al 15 maggio non è ammissibile il ricorso agli istituti del silenzio-assenso o del silenzio-rigetto.

6. I depositi sismici che non sono atti preordinato al rilascio del pdc devono essere necessariamente inseriti nella conferenza di servizi?

Ai sensi dell'art. 94-bis del D.P.R. 380/2001 occorre il rilascio espresso dell'autorizzazione sismica solo per gli interventi definiti "rilevanti" ai sensi del comma 1 lett. a) del predetto articolo. Gli interventi definiti invece di "minore rilevanza" o "privi di rilevanza", di cui al comma 1, lettera b) e lettera c), non sono soggetti ad autorizzazione o atto di assenso comunque denominato. Il comma 5 dell'art. 94-bis prevede che "Per gli stessi interventi, non soggetti ad autorizzazione preventiva, le regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione". Pertanto in questi ultimi casi non occorre invitare l'ufficio tecnico della Regione.

7. Se c'è un parere contrario cosa succede?

Il parere negativo deve innanzi tutto avere i requisiti di ammissibilità previsti dall'art. 14-bis comma 3: deve indicare, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso; le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini 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. Se il parere negativo è stato espresso in tal modo ed è stato rilasciato nei tempi previsti dalla

normativa e dall'atto di indizione, occorre verificare se le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate ai fini del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza. Se ciò viene ritenuto possibile dal responsabile del procedimento, dopo aver sentito i privati e le altre amministrazioni interessate, si procede con la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza. Se invece l'atto di dissenso viene ritenuto non superabile, l'amministrazione procedente adotta la determinazione di conclusione negativa della conferenza, che produce gli effetti della comunicazione di motivi ostativi di cui all'articolo 10-bis della legge 241/1990.

8. La Provincia è un Ente che esprime parere su temi paesaggistici per cui deve rispettare il termine di 90 giorni?

Ai sensi dell'art. 14-bis comma 2 lett. c) secondo periodo della legge 241/1990 se vi sono amministrazioni preposte alla tutela paesaggistico-territoriale il termine è fissato in novanta giorni **se e solo se** non è stabilito un termine diverso (più lungo o più breve) da discipline di settore (o da regolamenti sui termini procedurali). Nel caso di specie il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è disciplinato dall'articolo 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali) in base al quale il termine complessivo di conclusione del procedimento è (al massimo) di 105 giorni.

9. Se in seguito alla conclusione della cds chiedo ulteriori adempimenti (oneri concessori etc.) quanto tempo ha l'utente per integrare? e l'esito della cds per quanto tempo rimane efficace?

Ai sensi dell'art. 14-quater comma 1 della legge 241/1990 "la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati". Pertanto, qualora la determinazione conclusiva sostituisca tra gli altri atti di assenso anche il permesso di costruire, troverà applicazione l'art. 16 del D.P.R. 380/2001 per quanto concerne i termini di pagamento del contributo. Si applicherà inoltre l'art. 15 comma 2 del TUE, secondo il quale "il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo"; in questo caso, dalla ricezione da parte dell'interessato della determinazione motivata di conclusione della conferenza.

10. In tema di AUA come va inteso l'avvio del procedimento? c'è incongruenza con DPR 59/13 art. 4

La data di avvio del procedimento coincide, anche in caso di AUA, con la presentazione telematica della domanda. La differenza rispetto alla normativa generale (legge 241/1990) è che il termine per la verifica della completezza formale della domanda non è di cinque giorni lavorativi dalla presentazione, bensì di trenta giorni (solari e consecutivi); nei trenta giorni, peraltro, è previsto che il SUAP verifichi la completezza formale in accordo con l'autorità competente. Non si tratta di incongruenza, ma semplicemente di fisiologico rapporto tra legge generale e normativa di settore; del resto, anche l'art. 7 del D.P.R. 160/2010 prevede un termine analogo per la verifica formale.

11. Il termine di 15 giorni vale anche per Soprintendenza e Uffici paesaggistici?

Il termine massimo di 15 giorni previsto per le richieste di integrazione documentale vale per tutti gli enti invitati in conferenza.

12. Mi confermate che come è stato detto nell'intervento il sabato non conta come giorno lavorativo?

L'art. 2963 del codice civile prevede che "Se il termine scade in giorno festivo, è prorogato di diritto al

giorno seguente non festivo". L'art. 1187 dello stesso codice dispone che "Il termine fissato per l'adempimento delle obbligazioni è computato secondo le disposizioni dell'articolo 2963. La disposizione relativa alla proroga del termine che scade in giorno festivo si osserva se non vi sono usi diversi." Ciò premesso, per gli adempimenti amministrativi si rileva la mancanza di una norma di carattere generale sul computo dei termini. L'INAIL con nota n. 1550 del 2 marzo 2015 ritiene che possano essere applicate, in via analogica, le disposizioni dettate dal Legislatore in ambito processuale, sia civile che amministrativo che, in caso di adempimenti che scadono nella giornata di sabato, prevedono la proroga al primo giorno lavorativo successivo.

13. Se un Ente obbligato all'indizione di CdS non procede o non procede entro i 5 gg alla convocazione, a cosa va incontro?

Sicuramente il privato potrebbe sollecitare e mettere in mora il responsabile del procedimento all'indizione della conferenza. Nei casi più gravi l'interessato potrebbe chiedere il risarcimento del danno da ritardo, qualora il termine di conclusione del procedimento venisse superato a causa del comportamento doloso o colposo da parte del r.d.p., ai sensi dell'art. 2-bis della legge 241/1990.

14. Come si sposa il termine di 90 giorni con l'AUA? se non ci sono le emissioni 90 sono i giorni max per l'adozione

Al netto delle eventuali richieste di integrazione documentale, l'art. 4 comma 4 del D.P.R. 59/2013 prevede un termine finale per la chiusura del procedimento di AUA pari a novanta giorni dalla data di ricevimento della domanda. Quindi nei casi in cui il SUAP, in accordo con l'autorità competente, abbia utilizzato tutti o quasi i trenta giorni concessi dall'art. 4 comma 3 per la verifica di completezza formale, ai soggetti competenti in materia ambientale resta un numero di giorni inferiore rispetto ai 90 giorni previsti in via generale dall'art. 14-bis della legge 241/1990. Ciò è reso possibile, oltre che dal rapporto tra norma generale (la legge 241/1990) e norma speciale (D.P.R. 59/2013), anche dal richiamo contenuto nella stessa legge 241, precisamente all'art. 14-bis comma 2 lett. c): "Se tra le suddette amministrazioni 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 novanta giorni".

15. Nel caso in cui la legge preveda tempi di conclusione del procedimento pari a 60 giorni (modifica non sostanziale delle autorizzazioni integrate ambientali), come si fa a fissare 90 giorni agli Enti per esprimersi?

La domanda cumula al suo interno due domande diverse:

1. Il rapporto tra termini di conclusione del procedimento e termine fissato alle amministrazioni partecipanti in conferenza di servizi per rilasciare il proprio atto di assenso;
2. Disciplina della modifica non sostanziale di AIA.

Con riferimento alla domanda n. 1: la fissazione dei termini per il rilascio dei pareri dipende dal tipo di amministrazione chiamata a partecipare alla conferenza di servizi. I 90 giorni sono riconosciuti (in via residuale, e in modo fisso) solo alle amministrazioni portatrici di interessi sensibili. In questo caso, laddove disposizioni di legge (o regolamenti procedurali) prevedano un termine diverso (rispetto ai 90 giorni) per il rilascio dell'atto di assenso, questo termine diverso (che può essere maggiore o minore di 90 giorni) è quello che l'amministrazione procedente deve assegnare all'amministrazione partecipante per rilasciare il proprio atto di assenso. In questo caso la disciplina contenuta nell'art. 14-

bis, c. 2 lettera c) non riporta la “clausola di salvaguardia” del rispetto del termine di conclusione del procedimento poiché, evidentemente, è stato deciso di privilegiare il tempo già riconosciuto all'amministrazione (di tutela di interessi sensibili) per svolgere la propria istruttoria ed emanare l'atto.

Con riferimento alla domanda n. 2: in caso di modifica non sostanziale di AIA già autorizzate in precedenza, in base a quanto disposto dal c. 1 dell'art. 29-nonies del d.lgs. 152 del 2006 (Codice dell'Ambiente) *“Il gestore comunica all'autorità competente le modifiche progettate dell'impianto, come definite dall'articolo 5, comma 1, lettera l). L'autorità competente, ove lo ritenga necessario, aggiorna l'autorizzazione integrata ambientale o le relative condizioni, ovvero, se rileva che le modifiche progettate sono sostanziali ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera l-bis), ne dà notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini degli adempimenti di cui al comma 2 del presente articolo. Decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate”*.

In questo caso, dunque, il gestore dell'impianto previa comunicazione all'autorità competente dichiara le modifiche (a suo avviso non sostanziali) che intende apportare all'impianto già autorizzato in precedenza. L'autorità competente, sulla base della comunicazione ricevuta, effettua – entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione stessa – la propria istruttoria relativa alla non sostanzialità delle modifiche che il gestore intende effettuare. Pertanto decorso il termine di 60 giorni si possono verificare due ipotesi:

- a) L'autorità competente resta inerte. In tal caso si applica il silenzio assenso e il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate che, anche ad avviso dell'autorità competente, non comportano modifiche sostanziali all'autorizzazione (non c'è conferenza di servizi);
- b) L'autorità competente comunica al gestore che, ritenendo le modifiche comunicate sostanziali, è necessario procedere al rinnovo dell'autorizzazione seguendo la stessa procedura prevista per il suo rilascio (c'è conferenza di servizi).

16. Quali sono gli "enti sensibili"?

Quelli preposti alla tutela di interessi di rango costituzionali. Nello specifico della conferenza di servizi, quelli preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini.

17. Il parere dei VVF rientra nei 45 o 90 giorni?

Rientrando nel novero della pubblica sicurezza, il parere di cui all'art. 3 del D.P.R. 151/2011 va reso non oltre 45 giorni. Del resto l'art. 3 citato prevede un termine di 30 giorni, per cui il r.d.p. ben potrebbe, per esigenze di celerità della procedura, attribuire un termine inferiore ai 45 giorni.

18. Per AIA e AUA per impianti legge speciale fa riferimento a art. 14 ter (nazionale o regionale) e quindi prevede conferenza simultanea. In tempi emergenza COVID è legittimo ricorrere a conferenza semplificata? Anche in caso di procedimenti già avviati con conferenza simultanea?

La legge speciale dell'AUA (l'art. 4 del D.P.R. 59/2013) fa riferimento alla conferenza di servizi nel suo complesso, e non specificamente a quella simultanea. Anzi, il comma 4 dell'art. 4 cita l'indizione (e non la convocazione) come modalità ordinaria di attivazione della conferenza, in accordo con la legge generale. Pertanto il ricorso alla conferenza semplificata è assolutamente legittimo, e anzi opportuno in tempi di distanziamento sociale reso obbligatorio dall'emergenza epidemiologica. Per quanto

riguarda i procedimenti già avviati con conferenza simultanea, si rammenta che l'articolo 103 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 stabilisce che, ai fini del computo dei termini relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020. Successivamente, il D.L. 8 aprile 2020, n. 23 ha disposto (con l'art. 37, comma 1) che "Il termine del 15 aprile 2020 previsto dai commi 1 e 5 dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, è prorogato al 15 maggio 2020". Ferma restando la sospensione dei termini di cui sopra, e precisato che la legge 241/1990 non consente il passaggio dalla conferenza simultanea a quella semplificata, è possibile comunque l'utilizzo, nell'ambito della conferenza simultanea, delle soluzioni informatiche che mettono gratuitamente a disposizione, fino al termine dell'emergenza e oltre, servizi avanzati di videoconferenza.

19. Indire comunque una CdS simultanea dove non strettamente necessario, cosa comporta per l'ente che indice adducendo come motivazione l'importanza di un confronto diretto con la Ditta proponente?

Nei casi di cui all'art. 14-bis comma 7 (conferenza convocata in forma simultanea nei casi di particolare complessità) la motivazione non dovrebbe essere quella menzionata nel quesito, bensì per l'appunto la particolare complessità dell'intervento da realizzare, che rende presumibile o addirittura probabile che la cds semplificata si trasformi comunque in una cds simultanea.

20. Come ci si comporta nel caso in cui pervenisse un parere al di fuori dei termini assegnati ma che nel merito si rilevasse coerente e determinante per l'emissione dell'atto finale (inserimento di prescrizioni importanti ecc..) potrei avviare d'ufficio una simultanea o non devo considerare il parere?

I termini stabiliti per il rilascio dei pareri sono stati qualificati dal legislatore come perentori. Tale perentorietà si collega all'applicazione della disciplina del silenzio assenso cd. endoprocedimentale; pertanto, decorso il termine attribuito alle amministrazioni partecipanti alla conferenza per il rilascio dei rispettivi, l'amministrazione procedente, deve considerare quelli non pervenuti come atti di assenso senza condizioni. Su questo aspetto si consiglia la lettura della decisione del Tar Liguria, Sez. I, n. Reg. Prov. Coll. Gen. 656 /2018 in cui il SUAP aveva fatto proprie le risultanze contenute nell'autorizzazione paesaggistica pervenuta in ritardo.

Si ricorda inoltre che il passaggio dalla semplificata alla simultanea è espressamente disciplinato dall'articolo 14-bis potendosi realizzare solo quando le prescrizioni indicate negli atti di assenso rilasciati dalle amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi comportano modifiche sostanziali al progetto presentato dall'istante.

21. Nel caso io debba sentire il privato per accoglimento prescrizioni e condizioni vale comunque il termine dei 5 giorni?

Sì, la previsione di cui all'art. 14-bis comma 5 non prevede eccezioni. Si tratta comunque di 5 giorni lavorativi.

22. Con CdS dematerializzata, qual è il modo più corretto per acquisire le firme dei partecipanti sul verbale?

Premesso che il verbale in cui sono riportate le posizioni espresse dai vari enti partecipanti riguarda la conferenza di servizi simultanea e non anche quella semplificata, nel corso del webinar è già stato illustrato come oggi, fino al termine dell'emergenza epidemiologica e oltre, sia possibile utilizzare,

nell'ambito della conferenza simultanea, soluzioni informatiche che mettono gratuitamente a disposizione servizi avanzati di videoconferenza. Tali sistemi consentono di condividere qualsiasi documento, quindi anche il verbale delle sedute della conferenza. Formato il verbale, un rappresentante invitato in conferenza potrà, per primo, scaricarlo sul proprio pc, firmarlo digitalmente e ricaricarlo nell'ambiente telematico utilizzato per la conferenza. Successivamente sarà la volta di un altro rappresentante, che compirà la stessa operazione, e così via. Alla fine sarà stato caricato un file contenente le firme digitali di tutti, senza che sia stato necessario inviarlo tramite posta elettronica ordinaria o certificata.

23. Il parere di VVF riportante come condizione per la realizzazione dell'intervento proposto, la necessità (in capo al proponente) di acquisire l'assenso espresso da parte dei vicini di casa, senza aver indicato le ragioni per cui tale condizione viene posta (norma di riferimento o ragioni di tutela degli interessi) possiede i requisiti previsti dall'art. 14 bis, co. 3?

L'art. 14-bis comma 3 prevede che "le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso [...] 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". Nel caso in esame, pertanto, se non risulta chiaro dal contesto del parere reso, occorrerebbe che i VV.F. esplicitassero la ragione di una tale condizione.

24. Alla conferenza simultanea è possibile partecipare inviando esclusivamente il proprio parere o è sempre necessaria la presenza "fisica" (diretta o telematica)?

Non è mai sufficiente l'invio di pareri. La norma infatti richiede sempre la presenza alla conferenza, che sia "fisica" o virtuale (l'art. 14-ter comma 1 parla di "partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti").

25. Nell'esame del documento di analisi di rischio nell'ambito dei siti contaminati capita nella quasi totalità dei casi di formulare osservazioni in merito alla proposta di parte, osservazioni che implicano una modifica delle CSR ottenute e che costituiscono gli obiettivi di bonifica: è opportuno in questo caso procedere con una determinazione di conclusione negativa con valore di preavviso di rigetto e fissare un termine per la presentazione di un documento aggiornato?

La previsione contenuta nell'articolo 14-bis non sembra pienamente compatibile con la peculiare disciplina delle bonifiche contenuta nel d.lgs. 152 del 2006.

L'esame del documento di analisi del rischio, infatti, è finalizzato proprio a formulare osservazioni sulla proposta del soggetto responsabile il cui contenuto viene valutato e approvato in contraddittorio tra tale soggetto e le amministrazioni interessate. Per la sua approvazione, l'articolo 242 del d.lgs. n. 152 prevede una particolare scansione temporale e modalità decisionale del documento di analisi del rischio che non contempla una ipotesi di rigetto. Infatti ai sensi del comma 4 dell'articolo 242 "Entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il soggetto responsabile presenta alla regione i risultati dell'analisi di rischio. La conferenza di servizi convocata dalla regione, a seguito dell'istruttoria svolta in contraddittorio con il soggetto responsabile, cui è dato un preavviso di almeno venti giorni, approva il documento di analisi di rischio entro i sessanta giorni dalla ricezione dello stesso. Tale documento è inviato ai componenti della conferenza di servizi almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza e, in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione fornisce una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della

conferenza”.

Non si tratta dunque di pareri le cui condizioni (o prescrizioni) comportano una modifica sostanziale al progetto iniziale presentato dall'istante, quanto piuttosto di pareri finalizzati a valutare l'analisi del rischio del sito elaborata dal soggetto responsabile per comprenderne gli effetti sulla concentrazione dei contaminanti presenti nel sito.

Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che *“la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile sottopone alla regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito”*.

26. Nell'ipotesi in cui il meccanismo della cds asincrona venga applicato ad una cds di tipo istruttorio (come ammesso dall'articolo 14, comma 1, della L. 241/1990), in cosa si concretizza il documento conclusivo di cui all'articolo 14-bis, comma 5, L.241/1990 e in cosa si differenzia dalla determinazione conclusiva tipica della cds decisoria?

La conferenza di servizi istruttorie è indetta dall'amministrazione procedente per effettuare un esame contestuale delle posizioni delle amministrazioni a tutela degli interessi pubblici coinvolti in un determinato procedimento. Spetta dunque all'amministrazione procedente la valutazione circa l'opportunità di disporre la convocazione delle autorità coinvolte nel procedimento, anche a seguito di sollecitazione del privato, per ottenere in tale sede un primo approccio circa il coinvolgimento dei diversi interessi pubblici. La conferenza si conclude con un verbale in cui sono riportate le posizioni delle amministrazioni che ne hanno preso parte, costituendo – pertanto – atto meramente endoprocedimentale e strumentale alla decisione finale che verrà assunta dall'amministrazione procedente. La forma è libera e lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione procedente che può decidere di utilizzare lo schema semplificato stabilito per la conferenza di servizi decisoria. L'esempio tipico è la conferenza disciplinata dall'art. 34 del TUEL che prevede che *“per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate”*.

La conferenza di servizi decisoria deve (obbligatoriamente) essere indetta in caso di decisione pluristrutturata, ossia quando *“presuppone l'acquisizione di pareri, intese, concerti, nulla-osta o altri atti di assenso, comunque denominati, da parte di altre amministrazioni”*. In questo caso la conferenza di servizi deve seguire le modalità procedurali stabilite dagli articoli 14-bis e seguenti. La determinazione motivata di conclusione della conferenza sostituisce adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa *“sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati”*. In altri termini tale determinazione rappresenta il provvedimento di conclusione del procedimento.

27. Nell'ipotesi in cui il meccanismo della cds asincrona venga applicato ad una cds di tipo istruttorio (come ammesso dall'articolo 14, comma 1, della L. 241/1990), alla scadenza dei termini entro i quali le amministrazioni devono fornire i rispettivi contributi è comunque necessario procedere alla seduta in modalità sincrona di cui all'articolo 14-bis, comma 6, L.241/1990?

La conferenza di servizi istruttorie ha forma libera. Spetta all'amministrazione procedente decidere se e con quale modalità indire la conferenza istruttorie; nell'ambito di questa discrezionalità è, dunque,

possibile anche modificare la modalità inizialmente prescelta e passare dalla forma semplificata e asincrona a quella sincrona in presenza. Naturalmente è necessario ricordare che l'impiego nella conferenza istruttoria delle modalità organizzative previste dal legislatore per la conferenza decisoria non comporta l'applicazione della disciplina giuridica prevista dalla stessa (perentorietà dei termini, silenzio assenso, etc.).

28. In caso di applicazione del comma 1 art 7 DPR 160/2010, quali sono i tempi per la conclusione del procedimento? non ho compreso se si calcolano poi i tempi della CdS

Come illustrato nel corso del webinar i termini del procedimento unico ordinario sono i seguenti: il SUAP può richiedere all'interessato, entro trenta giorni dal ricevimento dell'istanza, la documentazione integrativa (fase istruttoria); decorso il termine di trenta giorni di cui sopra, entro i successivi trenta giorni il SUAP adotta il provvedimento conclusivo (fase decisoria). Pertanto in mancanza di conferenza di servizi, il termine massimo per il rilascio del provvedimento finale è pari, al netto delle eventuali integrazioni documentali, a sessanta giorni. Quando è obbligatoria l'indizione della conferenza di servizi (con la novella del 2016 i casi di obbligatorietà sono ora gli stessi della legge 241/1990), l'autorizzazione unica deve essere rilasciata ai sensi degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241.

29. In Regione Campania da anni per gli stabilimenti da riconoscere abbiamo previsto la c.d.s. In altre Regioni invece si continua a riconoscere lo stabilimento solo quando questo è ultimato e solo con il parere della ASL. Potrebbe essere contra legem?

La conferenza di servizi rappresenta un modulo procedimentale per velocizzare le decisioni cd. pluristrutturate, ossia che coinvolgono diverse amministrazioni. L'introduzione della conferenza semplificata e la previsione obbligatoria della stessa ha proprio l'obiettivo di estendere il più possibile l'applicazione di questo modulo procedimentale.

30. In caso di procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, già in questa fase il comune sul cui territorio insiste l'impianto deve provvedere alla pubblicazione sull'albo pretorio dell'Ente della documentazione relativa al progetto?

Secondo quanto disciplinato dal d.lgs. 152 del 2006, la procedura di assoggettabilità a VIA è sottoposta a consultazione. La pubblicazione della documentazione relativa al progetto è, pertanto, strumentale alla realizzazione del diritto di partecipazione.

Quando la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA ha ad oggetto un progetto di competenza statale nella home page del Portale delle Valutazioni Ambientali del Ministero dell'ambiente sono rese disponibili le informazioni generali, la localizzazione dei progetti e l'indicazione del termine per la presentazione delle osservazioni. Analogamente quando la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA ha ad oggetto un progetto di competenza regionale la relativa disciplina fornisce le indicazioni sul rispetto dell'obbligo di pubblicazione.

31. Quali potrebbero essere le motivazioni "strettamente necessarie", già all'atto della convocazione, per indire una conferenza simultanea anziché semplificata? Nel caso di autorizzazioni per impianti di trattamento rifiuti (ex art. 208 D.Lgs. 152/2006), secondo la vostra esperienza, è più comune ricorrere alla cds asincrona o simultanea?

L'unico criterio previsto per accedere direttamente alla conferenza simultanea è quello della complessità della determinazione da assumere (art. 14-bis, c. 7). La complessità non è individuabile a priori ma è rimessa alla prudente valutazione dell'autorità procedente da effettuarsi sulla base di

parametri, che potrebbero essere, a scopo meramente esemplificativo, riconosciuti nella natura/importanza degli interessi in gioco; nel tipo di progetto interessato (p. es. i progetti che hanno un rilevante impatto territoriale); nel numero e la tipologia delle amministrazioni interessate e da coinvolgere; nel tipo di accertamenti richiesti. L'unico procedimento che il legislatore ha individuato direttamente come, prevedendo *ex lege* l'applicazione della conferenza di servizi, è quello di valutazione di impatto ambientale.

Sulla base di quanto detto, l'articolo 208 sembrerebbe rappresentare un caso di complessità. Non solo perché l'impianto per cui è richiesta l'autorizzazione potrebbe comportare la valutazione di impatto ambientale, ma anche perché si tratta di autorizzazione unica in cui vanno considerati aspetti urbanistici, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Inoltre la determinazione positiva di conclusione della conferenza indetta nell'ambito del procedimento autorizzatorio *“sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori”*.

32. La 241/90 prevede esplicitamente la forma sincrona per i progetti sottoposti a valutazione d'impatto ambientale, e questo è l'unico caso disciplinato in maniera esplicita dalla stessa norma. L'art. 14-bis stabilisce che la forma normale di conferenza è quella semplificata. Nel caso dell'AIA, l'art. 29-quater dice che la convocazione della CdS ha luogo ai sensi degli articoli 14 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. Pur non richiamando esplicitamente l'art. 14-bis, si potrebbe anche intendere che è possibile la forma semplificata in quanto prevista come forma normale delle conferenze convocate ai sensi dell'art. 14 della 241/90? Il richiamo dell'art. 29-quater all'art. 14-ter potrebbe essere inteso come ulteriore possibilità di convocare direttamente la conferenza sincrona qualora l'amministrazione competente non intenda procedere prima con la conferenza semplificata?

La modifica dell'articolo 29-quater avvenuta con l'articolo 5, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 127 del 2016 ha sostituito i riferimenti alla precedente formulazione della disciplina della conferenza (gli articoli 14, 14-ter, commi da 1 a 3 e da 6 a 9, e 14-quater) con quelli riscritti dal d.lgs. n. 127. In questa sostituzione sono stati riportati esclusivamente i riferimenti agli articoli «14 e 14-ter». Questo significa che il legislatore ha espressamente indicato la conferenza simultanea come modalità di svolgimento della conferenza di servizi presupponendo, al pari della VIA, la complessità della determinazione da assumere al termine della conferenza.

33. Se siamo in assenza di parere paesistico, anche per mancanza di nomina della commissione che quindi di fatto non può esprimersi, come ci regoliamo?

La disciplina del silenzio assenso è stata introdotta per porre il responsabile del procedimento nelle condizioni di chiudere il procedimento amministrativo. Se per il rilascio di un atto di assenso è necessario il parere di un altro organo questo aspetto non può (e non deve) riflettersi sul rispetto dei tempi dei lavori della conferenza di servizi. A supportare questa impostazione è stato espressamente chiarito che *“Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito”*.

34. Il silenzio assenso si applica anche per procedimenti riguardanti la tutela del rischio idrogeologico?

Secondo l'articolo 14-bis gli unici casi esclusi dall'applicazione del principio del silenzio assenso sono quelli in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi. Al di fuori di queste ipotesi tutti i pareri sono sottoposti alla formazione del silenzio assenso.

35. Il termine dei 90 giorni è per l'acquisizione dei pareri se ci sono enti sensibili, non per la chiusura del procedimento?

Il termine dei 90 giorni è quello stabilito, ove non sussistano norme di settore o regolamenti sui tempi procedurali che prevedono un termine diverso, per il rilascio del parere da parte delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili.

36. Come può essere applicata una CdS semplificata ad esempio per l'approvazione di Piani caratterizzazione (tempo procedimento 30gg) oppure Analisi di Rischio o Progetti Bonifica (60gg entrambi)? La norma settore prevede 15gg per visionare atti da quando vengono trasmessi agli Enti coinvolti.

Nell'ambito della procedura finalizzata alla bonifica dei siti contaminati sono previste diverse conferenze di servizi dalla diversa natura (alcune istruttorie altre decisorie).

Il modulo procedimentale previsto con la conferenza di servizi semplificata, che si realizza senza riunione e con la raccolta, in modalità digitale, degli atti di assenso da parte di ciascuna amministrazione interessata, può – almeno in astratto – applicarsi a tutti i casi in cui sia prevista una conferenza di servizi. Naturalmente bisogna fare attenzione alle specificità del procedimento all'interno del quale la conferenza di servizi si colloca. L'autorizzazione alla bonifica dei siti contaminati, in particolare, configura un'autorizzazione "a fasi successive" in cui, una volta accertato il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione, si approva il piano di caratterizzazione analizzato anche alla successiva applicazione della analisi di rischio sito specifica. Le amministrazioni interessate valutano il piano presentato e lo approvano congiuntamente mediante la Conferenza di Servizi (CdS) qualora conforme ai requisiti di legge. Analogo iter di valutazione e di approvazione si svolge anche per le successive fasi di analisi del rischio e progetto di bonifica.

Il modello della conferenza semplificata sembra applicarsi senza problemi anche alla procedura semplificata disciplinata dall'art. 242-bis per i siti di ridotte dimensione in base al quale *"Per il rilascio degli atti di assenso necessari alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e attività previsti dal progetto di bonifica l'interessato presenta gli elaborati tecnici esecutivi di tali impianti e attività alla regione nei cui territorio ricade la maggior parte degli impianti e delle attività, che, entro i successivi trenta giorni, convoca apposita conferenza di servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, o delle discipline regionali applicabili in materia. Entro novanta giorni dalla convocazione, la regione adotta la determinazione conclusiva che sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato. Non oltre trenta giorni dalla comunicazione dell'atto di assenso, il soggetto interessato comunica all'amministrazione titolare del procedimento di cui agli articoli 242 o 252 e all'ARPA territorialmente competente, la data di avvio dell'esecuzione della bonifica che si deve concludere nei successivi diciotto mesi, salva eventuale proroga non superiore a sei mesi; decorso tale termine, salvo motivata sospensione, deve essere avviato il procedimento ordinario ai sensi degli articoli 242 o 252"*.

37. Procedimenti di bonifica dei siti contaminati, la Determinazione conclusiva di approvazione dei lavori della CdS (art. 242 comma 7 D.Lgs 152/06) sostituisce tutte le autorizzazioni, concessioni, nulla osta etc.....relativamente anche allo "scarico delle acque emunte dalle falde". Quindi l'Autorizzazione o l'AUA allo scarico delle acque sotterranee contaminate emunte e trattate, può essere rilasciata dall'Autorità competente direttamente in Conferenza? O deve essere richiesta da un Comune o da una Ditta successivamente con procedimento autonomo?

Ai sensi del comma 7 dell'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 " [...] *Ai soli fini della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione del progetto operativo e per il tempo strettamente necessario all'attuazione medesima, l'autorizzazione regionale di cui al presente comma sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente compresi, in particolare, quelli relativi alla valutazione di impatto ambientale, ove necessaria, alla gestione delle terre e rocce da scavo all'interno dell'area oggetto dell'intervento ed allo scarico delle acque emunte dalle falde*".

L'autorizzazione che viene rilasciata dalla Regione per approvare il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito è una autorizzazione unica. Tutti gli aspetti ambientali vengono dunque considerati insieme nell'ambito della conferenza di servizi decisoria indetta per il rilascio di tale autorizzazione.

38. Sarebbe il caso di dilungare il tempo successivamente ossia in fase di CdS , oppure è preferibile impostare subito un tempo lungo diverso dai 90 gg. e comunque pari al settore dell'autorità sensibile?

Qualora ricorrano le condizioni previste dall'art. 14-bis, comma 2, lettera c), ultimo periodo (ovvero esistono leggi di settore o regolamenti procedurali che riconoscono per il rilascio dell'atto endo-procedimentale di un'amministrazione portatrice di un interesse sensibile un termine diverso di 90 giorni), questo termine è quello che il responsabile del procedimento deve comunicare, ai sensi dell'art. 14-bis, con l'indizione della conferenza stessa.

39. Se ho un procedimento con tempi massimi di 90 giorni e all'interno ho il coinvolgimento di enti portatrici di interessi sensibili, come applico il termine di 90 giorni per esprimere il parere? se dò tutti i 90 giorni poi vado oltre i tempi del provvedimento per legge (es. D.lgs 387/03 per rilascio A.U impianti energia). è possibile darne meno?

La formulazione della norma non sembra consentire la riduzione del termine dei 90 giorni essendo formulato in modo fisso (art. 14-bis, c. 2, lettera c) secondo periodo: "*Se tra le suddette amministrazioni 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 e' fissato in novanta giorni*"). Decorsi i novanta giorni la conferenza semplificata riconosce altri cinque giorni per emanare la determinazione motivata di conclusione della conferenza. Nello specifico caso presentato dunque il superamento dei termini procedurali sarebbe di 5 giorni. Tale superamento sembra consentito dalla stessa disposizione di legge che non fa salvi i termini finali di conclusione del procedimento.

40. Sebbene le ASL siano sensibili, per gli stabilimenti da riconoscere abbiamo ridotto i termini per il loro parere a 45 giorni. Abbiamo sbagliato?

L'ASL, come tutti gli enti preposti alla tutela ambientale della salute dei cittadini, beneficia del maggior termine di 90 giorni per l'espressione del parere di propria competenza, ai sensi dell'art. 14-bis comma 2 lett. c) della legge 241/1990. Tanto premesso, l'atto di indizione che prevede solo 45 giorni per l'Asl viola sicuramente la norma citata. Se tuttavia l'ASL ha spontaneamente rilasciato il proprio parere entro il termine concesso, o anche entro il termine ordinario di 90 giorni previsto dalla legge, tale illegittimità può considerarsi superata dal comportamento collaborativo dell'ASL.

41. Se si deve acquisire parere di un gestore di servizio pubblico va convocato in CdiS semplificata

Se il r.d.p. decide di indire la conferenza semplificata, la risposta è senz'altro positiva. Ai sensi dell'art. 14 comma 2 della legge 241/1990, infatti, "La conferenza di servizi decisoria è 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"

42. Nel caso di sospensione del procedimento x richiesta integrazioni, qualora l'integrazione non pervenga entro i termini stabiliti, può procedersi al rigetto dell'istanza?

L'art. 14-bis comma 2 lett. b) fa riferimento, per la richiesta di integrazione della documentazione, all'art. 2 comma 7 della legge 241. Quest'ultimo articolo prevede un termine per l'interessato "non superiore a trenta giorni". Poiché tale termine non è indicato come perentorio, nel rispetto dei principi generali di economicità e di efficacia dell'attività amministrativa (art. 1 comma 1 della predetta legge) si ritiene che un lieve ritardo nella produzione delle integrazioni non osti alla prosecuzione dell'iter procedimentale, atteso anche che i termini, nella fase di integrazione documentale, sono sospesi.

Tanto premesso, se invece si ritiene di dover concludere il procedimento, più che di rigetto dell'istanza, che presuppone un esame del merito della stessa e una susseguente valutazione di inaccogliabilità, è corretto parlare, in questi casi, di archiviazione.