

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

**Webinar 6 novembre 2018**

***La Conferenza di Servizi nei procedimenti in materia ambientale***

**Risposte alle domande poste in chat**

a cura di  
**Massimo Puggioni**

# Domande & Risposte

**1. Nel caso nel corso del procedimento, a seguito di richiesta di chiarimenti e integrazioni da parte del Responsabile del Procedimento o per iniziativa privata, il progetto oggetto dell'istanza venga modificato occorre fare ripartire i termini di 45/90 giorni affinché le amministrazioni coinvolte rendano le proprie determinazioni oppure il termine fissato con l'indizione della conferenza non cambia? C'è un margine di valutazione da parte del Responsabile del Procedimento che valuta l'impatto delle modifiche progettuali sul progetto stesso e decide se fare ripartire i termini o no? Nel caso di SCIA in sanatoria con opere come gestire il Procedimento di conferenza che prevedrebbe la contemporanea gestione di una compatibilità paesaggistica per le opere sanabili e una autorizzazione paesaggistica per le opere ancora da compiere?**

La norma non prevede il caso in cui i termini della conferenza di servizi asincrona siano azzerati e fatti ripartire per la necessità di ulteriori verifiche istruttorie, anche a seguito di modifiche progettuali. In casi simili, se al termine della conferenza asincrona sussiste ancora la necessità di un'ulteriore verifica da parte degli enti coinvolti sulle modifiche apportate al progetto nel corso della conferenza stessa (e in questo si configura certamente un margine di valutazione), l'Amministrazione procedente deve procedere alla successiva fase sincrona ai sensi dell'art. 14 bis, comma 6 della legge n. 241/1990.

Di regola, per la presentazione di un'istanza volta alla realizzazione di un nuovo intervento occorre che la procedura di sanatoria eventualmente necessaria sia completata precedentemente e con pratica separata. Nel caso in cui fosse ammissibile la presentazione di un'unica istanza (ad es. ai sensi della norma regionale, come avviene anche in Sardegna) occorre verificare le disposizioni specifiche della norma regionale che lo prevede: ad esempio, la norma regionale sarda prevede che le verifiche relative alla sanatoria dell'esistente e quelle relative al nuovo intervento siano compiute contestualmente, nel termine più ampio fra quelli previsti per le due fattispecie (e quindi generalmente nel termine previsto per la definizione della sanatoria, che è maggiore di quello previsto per il rilascio del provvedimento per il nuovo intervento). Non escludo però che altre disposizioni possano prevedere che le due fasi vengano gestite in sequenza, definendo prima la sanatoria e poi il nuovo intervento.

**2. In una CDS decisoria, tra le autorizzazioni/pareri/nulla osta che possono essere assorbiti nel provvedimento conclusivo vi può essere anche la variante urbanistica connessa alla realizzazione dell'intervento? E' il caso specifico di una VIA regionale. e come si incastrano i tempi imposti dalla norma della 241?**

Nel caso di variante ex art. 8 del DPR n. 160/2010, la FAQ n° 50, pubblicata dal Dipartimento della Funzione Pubblica sul sito Italia Semplice, precisa che *“La disciplina della conferenza di servizi si coordina con l'art. 8, d.P.R. n. 160 del 2010, poiché l'adozione della variante urbanistica, come nella previgente normativa, avviene in sede di conferenza di servizi, che in questo caso si svolge in modalità sincrona (infatti, l'art. 8 prevede che la variante è adottata dalla conferenza di servizi convocata “in seduta pubblica”). Le successive fasi di consultazione pubblica e di approvazione della variante da parte del Consiglio comunale si svolgono al di fuori della conferenza di servizi”*.

In altri casi, come per la VIA regionale, non esistono disposizioni espresse di raccordo: la variante urbanistica connessa con la realizzazione dell'intervento, ove non sia perfezionata prima della presentazione dell'istanza, può essere esaminata in conferenza di servizi solo sul piano tecnico. In un caso simile, al termine della conferenza di servizi, in caso di esito favorevole, le conclusioni della conferenza stessa possono costituire proposta di variante da sottoporre all'approvazione degli organi competenti. In questo caso il provvedimento unico può essere rilasciato solo a conclusione delle procedure di approvazione della variante.

**3. Nel caso in cui nell'ambito del procedimento unico sia compreso anche il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da parte del Comune, previa espressione del parere della Soprintendenza sulla proposta di autorizzazione elaborata dal comune.... come si coordinano queste fasi nell'ambito del procedimento unico e della conferenza asincrona?**

La disciplina della nuova conferenza di servizi non prevede espressamente alcun coordinamento con le diverse fasi istruttorie necessarie per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Infatti, l'art. 6 del D.Lgs. n. 127/2016 si limita a prevedere che *“Nel caso di conferenza di servizi indetta per interventi che richiedono l'autorizzazione paesaggistica, l'amministrazione procedente effettua la comunicazione di cui all'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dal presente decreto, sia all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione, se diversa dall'amministrazione procedente, sia al soprintendente che deve esprimere il parere di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*. In linea di massima, pertanto, le verifiche dell'autorità competente al rilascio e quella della Soprintendenza si svolgono contestualmente entro i termini della conferenza asincrona. In considerazione del particolare regime per cui la relazione illustrativa dell'autorità competente al rilascio (nel caso del quesito, il Comune) costituisce oggetto dell'istruttoria della Soprintendenza, ritengo tuttavia opportuno che essa sia redatta e trasmessa alla Soprintendenza con un congruo anticipo rispetto alla conclusione della conferenza di servizi (sarebbe opportuno che avvenisse entro 40 giorni, come nella procedura ordinaria), in modo da consentire una compiuta istruttoria a tutti i soggetti coinvolti. Si tratta comunque di un termine “interno” non espressamente previsto dalla norma che disciplina la conferenza di servizi, per cui a prescindere dai tempi di redazione della relazione entrambi gli uffici sono comunque tenuti ad esprimersi entro il termine della conferenza asincrona.

**4. Nel caso della CdS ex art. 208 D.Lgs. 152/06 (autorizzazione unica rifiuti) il comma 7 prevede un distinguo dell'autorizzazione paesaggistica rispetto alle altre autorizzazioni: l'autorizzazione paesaggistica è acquisita quale propedeutica all'adozione della Determinazione conclusiva del procedimento, mentre le altre autorizzazioni sono a tutti gli effetti sostituite dall'autorizzazione unica. Si chiede conferma dell'interpretazione.**

L'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 detta una disciplina speciale della conferenza di servizi, che deve svolgersi in modalità sincrona, con un preavviso minimo di 20 giorni e una durata massima di 90 giorni; la decisione viene assunta a maggioranza. Inoltre, la conferenza di servizi non si conclude con il rilascio di una determinazione, ma con la trasmissione delle proprie conclusioni con i relativi atti alla regione, che successivamente deve emettere l'autorizzazione unica.

Lo stesso articolo prevede che *“entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell’impianto. L’approvazione 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”*. Pertanto nel caso di cui trattasi l’effetto sostitutivo non è proprio della determinazione di conclusione del procedimento, ma dell’autorizzazione unica. In ogni caso il rimando alle disposizioni in materia di autorizzazione paesaggistica deve intendersi in senso generale e non procedurale: ove previsto è infatti necessario acquisire l’autorizzazione paesaggistica, ma la stessa sarà comunque sostituita dall’autorizzazione unica, rilasciata sulla scorta delle risultanze della conferenza di servizi a cui avranno preso parte le Amministrazioni competenti ad esprimersi sul rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, senza che sia necessaria l’adozione di un autonomo provvedimento.

**5. Nell’ambito di una CdS per il rilascio di un PAUR relativo ad un progetto (definitivo) sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale è prevista la realizzazione di un capannone industriale. Il provvedimento finale deve contenere tutti i pareri. Come facciamo con quello del Genio Civile, che viene rilasciato sulla base di un progetto esecutivo? Tenendo conto che dalla fase di progettazione definitiva a quella esecutiva possono essere anche introdotte delle varianti, come ci si comporta?**

Se per l’ottenimento della VIA è di per sé sufficiente una progettazione definitiva, occorre tener presente che il nuovo art. 27 bis del d.Lgs. n. 152/2006 prevede che contestualmente alla VIA siano acquisiti tutti gli atti di assenso comunque necessari per la realizzazione e l’esercizio del progetto. Pertanto il progetto stesso deve contenere tutti gli elementi necessari per l’ottenimento degli atti di assenso che devono essere acquisiti contestualmente. Nel caso in cui durante le varie fasi della procedura il progetto sia modificato, dovrà essere contemporaneamente adeguato sotto tutti gli aspetti, in modo da poter acquisire tutti gli atti di assenso necessari.

**6. Come è possibile che gli enti si esprimano contestualmente sulla paesaggistica quando la Soprintendenza per legge si deve esprimere sulla proposta di autorizzazione ricevuta dall’autorità competente per la paesaggistica? Regione o Comune (in Emilia-Romagna è il Comune)?**

La disciplina della nuova conferenza di servizi non prevede espressamente alcun coordinamento con le diverse fasi istruttorie necessarie per il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica. Infatti, l’art. 6 del D.Lgs. n. 127/2016 si limita a prevedere che *“Nel caso di conferenza di servizi indetta per interventi che richiedono l’autorizzazione paesaggistica, l’amministrazione procedente effettua la comunicazione di cui all’articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dal presente decreto, sia all’amministrazione competente al rilascio dell’autorizzazione, se diversa dall’amministrazione procedente, sia al soprintendente che deve esprimere il parere di cui all’articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*. In linea di massima, pertanto, le verifiche dell’autorità competente al rilascio e quella della Soprintendenza si svolgono contestualmente entro i termini della conferenza asincrona. In considerazione del particolare regime per cui la relazione illustrativa dell’autorità competente al rilascio (nel caso del quesito, il Comune) costituisce oggetto dell’istruttoria della Soprintendenza, ritengo tuttavia opportuno che essa sia redatta e trasmessa alla Soprintendenza con un

congruo anticipo rispetto alla conclusione della conferenza di servizi (sarebbe opportuno che avvenisse entro 40 giorni, come nella procedura ordinaria), in modo da consentire una compiuta istruttoria a tutti i soggetti coinvolti. Si tratta comunque di un termine "interno" non espressamente previsto dalla norma che disciplina la conferenza di servizi, per cui a prescindere dai tempi di redazione della relazione entrambi gli uffici sono comunque tenuti ad esprimersi entro il termine della conferenza asincrona.

**7. Quindi l'ente che coordina non può chiedere un parere preventivo ad alcuni componenti della conferenza es. parere alla Soprintendenza su paesaggistica, oppure parere su impatto ambientale a Comune prima della conferenza servizi decisoria?**

Ove sia obbligatorio il ricorso alla conferenza di servizi decisoria, tutti i pareri devono essere acquisiti in quella sede. La possibilità di richiedere pareri preventivi è prevista nel diverso ambito della conferenza di servizi preliminare di cui all'art. 14, comma 3 della legge n. 241/1990.

**8. Ma quindi il Provvedimento finale SUAP può fare a meno dei provvedimenti degli altri Servizi/Enti (Permesso di Costruire, Autorizzazioni varie) semplicemente con i pareri favorevoli dei Servizi/Enti?**

L'art. 14 quater, comma 1 della legge n. 241/1990 prevede che *"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"*. Non è quindi previsto, né necessario, che i soggetti partecipanti emettano i singoli provvedimenti di propria competenza, i quali saranno sostituiti dalla determinazione conclusiva. Gli stessi soggetti coinvolti saranno tenuti a trasmettere le proprie determinazioni circa l'esito delle verifiche di propria competenza.

**9. In materia edilizia i termini di conclusione del procedimento sono ridotti (30 gg) i termini sono interrotti in caso di convocazione della conferenza di servizi?**

Presumo che si faccia riferimento al termine entro cui devono essere compiute le verifiche sulla SCIA edilizia, di cui all'art. 19, comma 6 bis della legge n. 241/1990.

In caso di SCIA condizionata di cui all'art. 19 bis, comma 3 della stessa legge, la conferenza di servizi è indetta per l'acquisizione degli atti di assenso espressi necessari all'effettuazione dell'intervento, ma non ha riflessi sul termine per l'effettuazione delle verifiche sulla SCIA, che decorrono comunque dalla ricezione della SCIA da parte dell'amministrazione competente.

**10. Il parere deve essere favorevole o contrario e non sottoposto a condizione, atteso che rimarrebbe un'incertezza tale che, nell'ipotesi in cui la condizione non si verificasse, anche l'atto finale, nell'ambito AUA per il titolo abilitativo alle emissioni in atmosfera con un parere negativo del comune per compatibilità**

**edilizia il rilascio del parere favorevole sarebbe viziato o comunque assunto in contrasto con la volontà comunale e quindi la determinazione finale deve dare parere negativo?**

Nell'ambito della conferenza di servizi asincrona le determinazioni degli enti coinvolti sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso; in tale ottica, un parere favorevole a condizione, ove la condizione si sostanzia nella necessità di modifica del progetto, è del tutto assimilabile ad un parere negativo superabile con modifiche progettuali. In tali casi, se la conferenza di servizi asincrona non risulta risolutiva ovvero al suo termine sono necessarie modifiche al progetto che devono essere ulteriormente verificate dai soggetti competenti, si deve procedere con la fase sincrona della conferenza di servizi.

**11. Chiedo un chiarimento in merito ai termini ultimi della CdS, vale a dire es: termine di 45 giorni o termine fino a 45 giorni? oppure termine di 90 giorni o termine fino a 90 giorni...tali per cui l'amministrazione procedente ha facoltà di definire il termine ultimo?**

Nei casi ordinari, ovvero quando non sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, la norma prevede che la durata della conferenza asincrona sia "non superiore" a 45 giorni, quindi appare pacifico che l'amministrazione procedente possa fissare una durata inferiore, ove la riduzione fosse necessaria per assicurare il rispetto del termine finale di conclusione del procedimento.

Se tra le amministrazioni coinvolte 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 della legge n. 241/1990 non prevedano un termine diverso, il termine è fissato in novanta giorni.

La disposizione sopra richiamata si presta a diverse interpretazioni, che condizionano in modo rilevante l'organizzazione delle attività dell'amministrazione procedente.

In particolare, emergono dubbi interpretativi in ordine al termine di 90 giorni applicabile ai casi in cui sono coinvolti interessi sensibili. Infatti non è chiaro se questo debba intendersi come un termine "fisso", oppure come un termine massimo in luogo dei 45 giorni applicabili agli altri casi.

In base a un'interpretazione molto diffusa tra le amministrazioni, i 90 giorni sono da intendere come un termine fisso, salva diversa previsione normativa. Ne deriva che l'amministrazione procedente non potrebbe stabilire una durata inferiore. Questa interpretazione non è priva di ricadute di rilievo: basti pensare che la disciplina della conferenza di servizi comporterebbe uno sfioramento pressoché sistematico dei termini finali di conclusione del procedimento anche per tutti quei casi in cui la norma preveda il rilascio dell'autorizzazione entro 90 giorni dal ricevimento della domanda (e non preveda quindi, a rigore, un termine diverso): l'assegnazione di un termine di 90 giorni per l'espressione delle determinazioni dei soggetti coinvolti, sommato ai 5 giorni per l'indizione ed ai 5 giorni per l'emissione della determinazione conclusiva, portano infatti ad una conclusione del procedimento in ritardo (oltre 100 giorni), esponendo l'amministrazione procedente al rischio di dover risarcire il cittadino per danno da ritardo, pur essendo paradossalmente obbligata ad attendere per 90 giorni le determinazioni delle amministrazioni coinvolte.

Risulta di fondamentale importanza chiarire se il richiamo, contenuto nell'art. 14bis, comma 2, lettera c) della legge n. 241/1990, all'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento sussista solo nei casi di cui al primo periodo (ovvero in assenza di interessi sensibili) oppure se tale obbligo si estenda a tutte le fattispecie. Dal tenore letterale della disposizione si potrebbe infatti ritenere che l'obbligo viga solo nei casi ordinari, ma seguendo tale tesi si dovrebbe concludere che quando sono coinvolti interessi sensibili la conferenza di servizi introduca una deroga ed una dilatazione del termine finale di conclusione del procedimento. Un simile assunto, oltre ad apparire contrario alla ratio generale della norma di semplificazione, aprirebbe inoltre importanti scenari di incertezza, non essendo chiaro come dovrebbero essere determinati i termini di conclusione del procedimento per tali fattispecie, anche in relazione all'applicazione dei rimedi di cui all'art. 2, comma 9bis (potere sostitutivo) e art. 2bis (danno e indennizzo da ritardo) della stessa legge n. 241/1990.

Secondo una diversa interpretazione, sostenuta da alcuni enti locali e alcune Regioni, i 90 giorni previsti dal comma 2, lettera c) dell'art. 14bis in caso di interessi sensibili (o il diverso termine previsto da norma specifica) devono essere intesi come un termine massimo - che sostituisce quello ordinario dei 45 giorni, mantenendo la stessa logica - e non come un termine fisso. In tal modo sarebbe sempre salvaguardata la durata del procedimento, e gli enti competenti per la tutela interessi sensibili potrebbero fruire di un lasso temporale certamente maggiore per le proprie verifiche, senza tuttavia che ciò si traduca in una maggiore attesa per il cittadino, a cui continuerebbe a essere garantito quanto previsto dagli articoli 2 e 2bis della Legge n. 241/1990 .

Contro una simile interpretazione taluni obiettano che, nel caso in cui l'amministrazione procedente avesse fissato un termine inferiore a 90 giorni e una o più amministrazioni non si esprimessero, la determinazione di conclusione del procedimento adottata sulla base del tacito assenso potrebbe essere viziata e quindi suscettibile di impugnativa.

## **12. Si può avere la circolare del MIBAC che dice che la relazione tecnica va inviata in soprintendenza anche in caso di Cds?**

L'argomento è affrontato nel parere del Consiglio di Stato n° 860/2016 espresso sulla bozza del D.Lgs. n. 127/2016. In tale parere, è indicato che *"la Commissione speciale reputa opportuno, per un verso, che le scansioni temporali dei due procedimenti siano tra loro armonizzate, e, per altro verso, che si debba scongiurare il rischio che il parere del soprintendente possa essere espresso a ridosso dello spirare del termine di conclusione della conferenza"*. In altri termini, il consiglio di stato suggerisce – in deroga al principio di contemporaneità delle verifiche dei vari soggetti – che il ruolo dell'amministrazione competente al rilascio e quello della Soprintendenza siano opportunamente definiti, in modo da tenere in considerazione la peculiare sequenza di verifiche all'interno del termine complessivo della conferenza di servizi.

**13. Per un permesso di costruire relativo ad un'attività produttiva Gestito attraverso lo Sportello Unico SUAP, quali sono i tempi di conclusione del procedimento in caso di convocazione della Conferenza di Servizi?**

Il DPR n. 160/2010 non indica un termine univoco per la conclusione del procedimento unico nel caso in cui sia indetta la conferenza di servizi. Il termine finale di conclusione del procedimento è pertanto quello previsto dalle norme di settore per gli atti sostituiti dalla determinazione conclusiva della conferenza di servizi: in altre parole, è quello più lungo fra i termini di conclusione dei procedimenti relativi ai singoli atti di assenso che confluiranno nel provvedimento unico.

**14. Come si inserisce l'istituto della CdS nella procedura di rilascio di una concessione per l'uso di acqua pubblica che prevede un periodo precedente alla raccolta dei nulla osta /pareri per la pubblicazione della domanda sul BURL e l'apertura di tempi per dare evidenza pubblica alla domanda e prevede tempi per la presentazione di istanze concorrenti (30 giorni dalla pubblicazione sul BURL). In questa specifica procedura come devo conteggiare i tempi di indizione e svolgimento della conferenza?**

Ritengo ragionevole, anche per l'analogia con la procedura di VIA di cui all'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006, che i lavori della conferenza di servizi siano avviati solo all'esito della fase procedurale di evidenza pubblica.

**15. Nel DPR 59/2013 dell'AUA ci sono 30 giorni di tempo per effettuare la verifica documentale dell'istanza, come si concilia con i 15 giorni citati?**

La FAQ n° 51, pubblicata dal Dipartimento della Funzione Pubblica sul sito Italia Semplice, precisa che *“La disciplina della conferenza di servizi si coordina con l'art. 4 del d.P.R. n. 59 del 2013 in virtù del rinvio espresso all'articolo 7 del d.P.R. n. 160 del 2010, per cui il termine di 30 giorni, previsto dal comma 5 dell'art. 4 per l'integrazione documentale, può ritenersi superato dal termine indicato dagli articoli 14 e ss della legge n. 241 del 1990, che è di 15 giorni”*.

**16. Se la Soprintendenza non si esprime entro i termini perentori della CdS (90 gg) e sia solo presente il parere favorevole dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione (comune o regione), si prende atto del silenzio assenso e quindi con il provvedimento conclusivo si rilascia l'autorizzazione paesaggistica comunque?**

Certamente, in quanto l'autorizzazione paesaggistica non è un atto espresso previsto dalla normativa dell'Unione Europea, e pertanto si applica il tacito assenso in caso di mancata espressione dei soggetti competenti entro il termine della conferenza di servizi. E' però opportuno considerare il diverso caso in cui l'autorità competente al rilascio si sia espressa negativamente e la Soprintendenza non si sia espressa, che è stato oggetto di un recente chiarimento da parte del MiBAC:

<https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Parere%20prot.%20n.%2023231%20del%2027%20settembre%202018-imported-83983.pdf>



**17. Quindi le integrazioni giunte dopo i 15 gg le prende in considerazione?**

Non prendo in considerazione le richieste di integrazione tardive in quanto tali, e non dispongo la sospensione dei termini procedurali, tuttavia le considero intellocuzioni prive di effetto che provvedo comunque a inoltrare al richiedente, affinché questi possa liberamente decidere se ottemperare o meno.

**18. Le tempistiche delle norme di settore sono sovraordinate rispetto alle tempistiche della 241?**

La domanda è piuttosto generica; in linea generale nella conferenza di servizi prevalgono i termini propri della conferenza di servizi, fermo restando il rispetto del termine finale di conclusione del procedimento stabilito dalla norma di settore. Un'eccezione a tale principio è il caso della conferenza asincrona in cui sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili: in tal caso la durata della conferenza di servizi è fissata in 90 giorni o nel diverso termine stabilito dalla norma di settore.

**19. Nel caso di un Accertamento di Compatibilità Paesaggistica, in cui è necessario acquisire pareri di enti competenti a specifici vincoli (idrogeologico, UPA per estirpazione ulivi, etc...) è corretto attendere che gli altri enti si esprimano per poi procedere al rilascio dell'Accertamento?**

Di regola gli atti di assenso relativi ai vincoli insistenti nell'area sono propedeutici al rilascio del titolo edilizio; in seno ad una conferenza di servizi le istruttorie si svolgono parallelamente e i pareri vengono resi autonomamente da ciascun ufficio, a prescindere dall'esito delle verifiche degli altri enti coinvolti. Spetterà poi all'amministrazione precedente emettere la determinazione conclusiva "mettendo insieme" le posizioni dei vari soggetti coinvolti.

**20. Nel caso di conferenza di servizi con accertamento di compatibilità paesaggistica, la determinazione della sanzione di cui all'art. 167 comma 5 del D.Lgs. 42/2004, la richiesta di pagamento ed il suo versamento, utili per il rilascio dell'atto di assenso finale, come devono essere gestite nel procedimento della conferenza di servizi?**

Il caso citato è difficilmente gestibile secondo le normali tempistiche della conferenza di servizi, in quanto presuppone un dialogo fra l'Amministrazione e il cittadino che si articola in più fasi successive. Pertanto ritengo che un buon modo per gestire simili procedimenti sia quello di valutare, in conferenza di servizi asincrona, la compatibilità paesaggistica dell'intervento; in caso di esito positivo, seguiranno le ulteriori fasi di determinazione dell'importo della sanzione e del versamento della stessa prima dell'emissione del provvedimento conclusivo. In alternativa si può procedere direttamente in modalità sincrona con la partecipazione dell'interessato, programmando i lavori in modo da seguire – attraverso le varie sedute – le diverse fasi dell'iter.

**21. Il dissenso del comune competente per territorio espresso nella cds motivato dal fatto che la destinazione urbanistica delle particelle interessate dai manufatti e dalle opere, non consente alcuna forma di edificazione (zona E1 con inedificabilità assoluta), può avere effetti vincolanti e non superabili nel procedimento di A.U.?**

Salvo espresse eccezioni previste dalla legge (come nel caso del provvedimento unico regionale di cui all'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006, il cui esito favorevole è comunque subordinato alla conclusione positiva della VIA), in linea di massima non esistono dissensi che, in una conferenza in modalità sincrona, impediscano in modo assoluto una conclusione positiva del procedimento; infatti la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi è adottata sulla base delle "posizioni prevalenti" espresse in conferenza di servizi, e non presuppone quindi l'unanimità.

Sul concetto di posizioni prevalenti è utile richiamare la FAQ n° 36, pubblicata dal Dipartimento della Funzione Pubblica sul sito Italia Semplice, la quale precisa che *"Per adottare la determinazione conclusiva della conferenza di servizi simultanea, il responsabile del procedimento tiene conto delle posizioni prevalenti espresse dai rappresentanti unici delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali coinvolti. Non è, dunque, prevista una votazione nella quale si possano definire maggioranze e minoranze.*

*Per "posizioni prevalenti" devono considerarsi 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" (cfr. Presidenza Consiglio dei ministri, "linee guida operative" 10 gennaio 2013). Spetta, dunque, al responsabile del procedimento "[...] esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si 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" (Consiglio di Stato, sentenza del 27 agosto 2014, n. 4374)".*

**22. L'amministrazione procedente può entrare nel merito di un parere reso da un altro Ente per carenze etc e quindi chiedere integrazioni al parere?**

Nell'ambito della conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona, l'art. 14 bis, comma 3 della legge n. 241/1990 prevede che le determinazioni delle amministrazioni coinvolte devono essere congruamente motivate, devono essere formulate in termini di assenso o dissenso e devono indicare, 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 devono essere espresse in modo chiaro e analitico e devono specificare 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.

Pertanto il ruolo dell'amministrazione procedente consiste nel verificare, sul piano formale, che le determinazioni abbiano i requisiti prescritti dalla legge; infatti, come disposto dal successivo comma 4, la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3 equivale ad assenso senza condizioni.

Non è invece previsto in capo all'amministrazione procedente alcun potere di sindacare nel merito la posizione espressa da un ente partecipante alla conferenza.

**23. La previsione di cui al comma 4 dell'art. 14bis, in merito alla non operatività dell'istituto del silenzio assenso, in caso di previsione, da parte del diritto dell'unione europea, di provvedimenti espressi, può trovare applicazione anche nel caso di conferenza sincrona, pur in mancanza di specifico riferimento normativo?**

È utile, a questo proposito, richiamare il parere n° 01640 del 13/07/2016 del Consiglio di Stato, di cui si riporta uno stralcio sull'argomento: *“Diverso è il caso in cui il silenzio assenso è escluso in virtù di disposizioni eurounitarie. Il principio di primazia del diritto dell'Unione Europea in tali casi impone – a prescindere, peraltro, dalla natura “sensibile” o “primaria” dell'interesse pubblico tutelato – l'applicazione del silenzio assenso che risulti incompatibile con puntuali disposizioni comunitarie che prevedono l'assenso espresso. Sotto tale profilo, si evidenzia, tuttavia, che il comma 4 dell'art. 17- bis, laddove esclude l'applicazione dei precedenti commi “nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi”, risulta, da una parte, superflua, dall'altra, incompleta. Sia pur giustificata dall'esigenza di assicurare (con una previsione di chiusura) la compatibilità comunitaria del nuovo meccanismo di semplificazione, la disposizione è scarsamente utile in quanto l'inapplicabilità della norma nazionale in presenza di disposizioni eurounitarie contrastanti già si impone in ragione del principio di primazia del diritto dell'Unione europea e non richiede previsioni espresse da parte del legislatore nazionale. D'altro canto, va precisato che il limite all'applicabilità della norma derivante da un eventuale contrasto con il diritto dell'Unione Europea va inteso in senso ampio, risultando, ad esempio, ostativa all'applicazione della norma anche la sua contrarietà con le sentenze rese dalla Corte di Giustizia”.*

L'inapplicabilità del silenzio assenso ai casi in cui disposizioni europee prevedano la necessità di provvedimenti espressi discende pertanto, prima ancora che dal dettato della legge n. 241/1990, dal più generale principio di primazia del diritto dell'Unione Europea; il principio si applica quindi anche nella conferenza in modalità sincrona, anche in assenza di un esplicito richiamo.

**24. Un parere di un gestore di pubblici servizi (anche privato) è vincolante? in tal caso deve essere convocata la conferenza Sincrona?**

Non esiste una regola generale, dipende dal procedimento e dal ruolo del gestore del servizio pubblico nello stesso. Ad esempio, nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione allo scarico, ove sia prevista l'acquisizione del parere del gestore del servizio idrico integrato, in presenza di un parere negativo procederei alla convocazione della conferenza sincrona, a meno che l'Ente competente al rilascio dell'autorizzazione non abbia preso visione di tale parere negativo e si sia comunque espresso favorevolmente; in questo caso infatti il dissenso è già stato valutato e superato dall'Ente competente.

**25. L'espressione "assenso reso, anche implicito" equivale al concetto di silenzio-assenso?**

Si tratta di una locuzione che richiama il principio secondo cui nella conferenza di servizi asincrona deve essere considerato acquisito l'assenso di chi non si sia espresso nei termini della conferenza, o la cui determinazione non possieda i requisiti prescritti dalla legge. Equivale pertanto al silenzio-assenso interno alla conferenza di servizi, da non confondere con il silenzio-assenso di cui all'art. 17 bis della legge n. 241/1990 e con quello di cui all'art. 20 della medesima legge.

**26. L'istituto del silenzio-assenso scatta anche per l'ARPA che non si presenta in conferenza o non si esprime? nella conferenza decisoria ex art. 27-bis?**

Non esistono Enti esclusi a priori dall'applicazione del silenzio assenso nell'ambito della conferenza di servizi; l'unica eccezione riguarda infatti i singoli atti di assenso per i quali disposizioni del diritto dell'Unione Europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, a prescindere dall'Ente interessato.

**27. Se un ente si esprime dopo il termine e magari è negativo come ci si comporta?**

In una conferenza di servizi asincrona, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui all'art. 14 ter, comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti, equivalgono ad assenso senza condizioni. I pareri tardivi non hanno quindi valenza, in quanto espressi dopo che si è già formato il silenzio assenso, e l'amministrazione procedente non ne deve tenere conto. Ritengo tuttavia che anche in tali casi possano trovare applicazione le comuni regole in materia di autotutela.

In ogni caso, per evitare simili situazioni ritengo opportuno che l'amministrazione procedente emetta nel più breve tempo possibile la determinazione conclusiva all'esito della conferenza di servizi.

**28. L'ARPA non emette un "atto di propria competenza", bensì un contributo tecnico istruttorio. in questo caso, vale il silenzio-assenso?**

In una conferenza di servizi non ci sono Enti che emettono "atti" veri e propri, in quanto tutti i provvedimenti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione del procedimento; tutti i soggetti coinvolti forniscono pertanto un contributo tecnico-istruttorio – per quanto di propria competenza – finalizzato all'emissione del provvedimento unico. In ogni caso non esistono Enti esclusi a priori dall'applicazione del silenzio assenso nell'ambito della conferenza di servizi; l'unica eccezione riguarda infatti i singoli atti di assenso per i quali disposizioni del diritto dell'Unione Europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, a prescindere dall'Ente interessato.

**29. Nel procedimento di bonifica siti contaminati (art 242 D.Lgs 152/06) si applica l'istituto del silenzio-assenso?**

In una conferenza di servizi, l'unica eccezione all'applicabilità del silenzio assenso riguarda i singoli atti di assenso per i quali disposizioni del diritto dell'Unione Europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi. Anche nelle conferenze di servizi indette nell'ambito dei procedimenti di bonifica si applicherà quindi il silenzio assenso nei confronti di tutte le amministrazioni competenti su atti di assenso che non siano imposti da disposizioni europee.

**30. Come inquadrare la CDS prevista per le procedure di bonifica ex artt. 242-249 o DM31/2015?**

L'argomento è dibattuto, e sul punto non vi è uniformità di vedute.

In generale, la conferenza istruttoria è facoltativa ed è indetta per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. Pertanto essa non concerta direttamente il contenuto di un provvedimento (come avviene con la conferenza decisoria), ma serve a porre in rilievo le esigenze e gli interessi di ciascuna amministrazione coinvolta. Una volta evidenziate acquisite le posizioni dell'amministrazioni intervenute, l'amministrazione procedente rimane libera di determinare il contenuto del provvedimento.

Diversamente, attraverso la conferenza di servizi decisoria, che è sempre obbligatoria, l'amministrazione procedente può emettere direttamente una decisione che sostituisce ed ingloba in sé tutte le determinazioni delle differenti amministrazioni che è necessario acquisire nel procedimento.

Vi sono quindi, fra le altre, due differenze fondamentali: la prima legata alla natura facoltativa o obbligatoria della conferenza, e la seconda legata al rapporto tra i lavori della conferenza e il provvedimento conclusivo del procedimento, che nella conferenza istruttoria è "disgiunto" mentre nella conferenza decisoria è direttamente consequenziale.

Secondo una diffusa interpretazione, avrebbero natura decisoria tutte le conferenze obbligatorie, e natura istruttoria tutte le conferenze facoltative: in quest'ottica, le conferenze di servizi previste nell'ambito delle procedure di bonifica avrebbero sempre natura decisoria.

Altri ritengono invece che debba considerarsi più in dettaglio il ruolo della conferenza di servizi nell'ambito del procedimento, e il rapporto fra la conferenza e la fase decisoria del procedimento stesso. In quest'ottica occorrerebbe quindi distinguere le varie fattispecie di applicazione della conferenza di servizi ai procedimenti di bonifica:

Nella CdS ex art. 242 comma 3 (approvazione del piano di caratterizzazione), la norma stabilisce che *"Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative. L'autorizzazione regionale costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione"*. In questo caso si può ritenere che si tratti di una conferenza istruttoria, in quanto l'approvazione del piano di caratterizzazione non è svolto direttamente all'esito della conferenza di

servizi, ma è demandato alla regione (o ente delegato) in un momento successivo allo svolgimento della conferenza stessa.

Stesso discorso si può fare per la CdS ex art. 242 comma 7 (approvazione del progetto operativo di bonifica), ove la norma stabilisce che *“La regione, acquisito il parere del comune e della provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento”*. Anche in questo caso, essendovi una separazione fra i lavori della conferenza (nella quale si acquisiscono pareri) e il momento decisivo che resta in capo alla Regione, si può ritenere che la conferenza abbia natura istruttoria.

Discorso diverso va fatto per la CdS ex art. 242 comma 4 (approvazione del documento sull'analisi del rischio); qui infatti la norma prevede che *“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”*. In questo caso la decisione è demandata alla conferenza di servizi, e si tratta quindi senza dubbio di una conferenza di natura decisoria.

**31. Quando si applica, in particolare, l'istituto dell'art. 17 bis della L. 241/1990?. In quali casi rispetto all'istituto della conferenza?**

Il problema è stato affrontato dal Consiglio di Stato nel parere n° 01640 del 13/07/2016, di cui si riporta uno stralcio sull'argomento: *“La tesi secondo cui l'art. 17-bis trova applicazione nel caso in cui l'Amministrazione procedente debba acquisire l'assenso di una sola Amministrazione, mentre nel caso di assensi da parte di più Amministrazioni opera la conferenza di servizi, rappresenta, in effetti, quella che fornisce il criterio più semplice per la risoluzione dell'apparente sovrapposizione normativa”*.

**32. L'imposta di bollo deve essere assolta una volta sola o per ciascun atto di assenso?**

L'art. 14 quater, comma 1 della legge n. 241/1990 dispone che *“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”*. L'imposta di bollo deve pertanto essere assolta sull'unico provvedimento rilasciato ad esito del procedimento.

**33. Mi preme capire se relativamente al rilascio di un permesso di costruire per un capannone industriale che coinvolge più enti ...tra cui il CORAP, il vigili del fuoco per la valutazione del progetto e il servizio idrico, in caso di convocazione della conferenza di servizi posso dare come termine quello dei n45 gg per l'atto di assenso o sfioro il termine massimo per la conclusione del relativo procedimento**

Salvo che la norma non stabilisca univocamente un termine complessivo del procedimento unico, il termine finale di conclusione del procedimento è quello previsto dalle norme di settore per gli atti di competenza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi: in altre parole, è quello più lungo fra i termini di conclusione dei

procedimenti relativi ai singoli atti di assenso che confluiranno nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi. Poiché il permesso di costruire e il parere dei vigili del fuoco hanno un termine di 60 giorni, il termine di 45 giorni per la conferenza asincrona è compatibile.

**34. Come Ufficio SUAP, su richiesta della ditta di riferimento, abbiamo indetto CDS preliminare asincrona per una P.A.S. . Uno degli enti coinvolti, ARPAE SAC, unico per ora a rispondere, chiede di convocare CDS sincrona vista la complessità della pratica. Possiamo farlo, adducendo come motivazione del cambio di procedura questa richiesta di ARPAE SAC? A questo punto i termini diventano ovviamente quelli della CDS sincrona?**

L'art. 14, comma 3 della legge n. 241/1990 prevede che *“La conferenza preliminare si svolge secondo le disposizioni dell'articolo 14-bis, con abbreviazione dei termini fino alla metà”*. Poiché il richiamato art. 14 bis prevede che, in caso di progetti di particolare complessità, si possa procedere direttamente in modalità sincrona, ritengo che anche in questo caso si possa procedere con tale modalità; trattandosi di conferenza preliminare, i termini saranno quelli della conferenza sincrona ridotti fino alla metà.

**35. Per quanto riguarda i pareri sanitari da esprimersi a cura delle ASP ai sensi dell'art. 269 c. 3 dlgs 152/06, nel caso in cui l'ASP stessa si dichiari non competente, che tipo di provvedimento può adottare l'autorità procedente?**

In generale, se un ente coinvolto nella conferenza di servizi si dichiara non competente, probabilmente è stato coinvolta per errore nel procedimento e non è quindi tenuto ad esprimere alcun parere. Se invece è effettivamente tenuto ad esprimere un parere e ciononostante si dichiara erroneamente non competente, il parere è da considerarsi favorevolmente acquisito allo scadere del termine concesso per esprimersi, salvo che non si tratti di atto espresso previsto dalla normativa dell'unione europea.

**36. E' possibile fare un elenco dei casi in cui disposizioni del diritto della UE richiedono l'adozione di provvedimenti espressi per i quali non si applica il silenzio assenso?**

Un simile elenco, ancorché auspicabile, non è stato ancora redatto; la verifica dovrà quindi essere fatta caso per caso.

**37. L'art 14-bis, comma 2, lett c), stabilisce che il termine massimo è di 90 giorni, salvo che disposizioni di legge o di regolamento di cui all'art. 2 della L. 241/90 non indichino un termine diverso. Questo non significa che possono essere fatti salvi i termini diversi previsti dalle specifiche discipline di settore?**

Certamente, nella conferenza di servizi in modalità asincrona, ove siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, il termine entro cui trasmettere le determinazioni è fissato in 90 giorni, ovvero nel

diverso termine (più ampio o più breve) previsto dalla norma settoriale. Un esempio è il termine di 45 giorni espressamente stabilito dall'art. 11, comma 2 del DPR n. 31/2017.

### **38. Può un ente non presentarsi alla riunione sincrona di cds e mandare un parere scritto?**

La FAQ n° 31, pubblicata dal Dipartimento della Funzione Pubblica sul sito Italia Semplice, alla medesima domanda risponde nei seguenti termini: *“Questa possibilità è esclusa dal comma 7 dell’articolo 14-ter della l. n. 241 del 1990, secondo cui si considera acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni”*. Si veda a tal proposito anche la sentenza del Consiglio di Stato n° 5044/2016, che giunge alla medesima conclusione.

### **39. Nel caso di un solo parere negativo nella CdS sincrona cosa significa considerare le posizioni prevalenti? La Conferenza si chiude positivamente o negativamente?**

Sul concetto di posizioni prevalenti è utile richiamare la FAQ n° 36, pubblicata dal Dipartimento della Funzione Pubblica sul sito Italia Semplice, la quale precisa che *“Per adottare la determinazione conclusiva della conferenza di servizi simultanea, il responsabile del procedimento tiene conto delle posizioni prevalenti espresse dai rappresentanti unici delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali coinvolti. Non è, dunque, prevista una votazione nella quale si possano definire maggioranze e minoranze.*

*Per “posizioni prevalenti” devono considerarsi 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” (cfr. Presidenza Consiglio dei ministri, “linee guida operative” 10 gennaio 2013). Spetta, dunque, al responsabile del procedimento “[...] esercitare 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 per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza” (Consiglio di Stato, sentenza del 27 agosto 2014, n. 4374)”*.

### **40. Il "parere paesaggistico" rilasciato ai sensi dell'Art. 146 del D.Lgs. 42/2004 del sovrintendente è vincolante, o meno, per la successiva autorizzazione della competente commissione comunale?**

Il quesito esula dall’argomento del webinar, tuttavia per stabilire la natura vincolante o meno del parere del Soprintendente deve farsi riferimento all’art. 146, comma 5 del D.Lgs. n. 42/2004. Di regola il parere è vincolante, tranne i casi in cui assume natura obbligatoria non vincolante: si tratta dei casi in cui sono state preventivamente approvate le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), nonché è stata compiuta positivamente la verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata, dell’avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici.



**41. In caso di CdS per il rilascio di permesso di costruire, concessione demaniale e autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di stabilimento balneare su area demaniale, nel caso che non venga rilasciata la concessione demaniale entro il termine della CdS come si deve concludere la CdS? O per il silenzio assenso anche per il formarsi della concessione demaniale? Oppure va diversamente valutato, nel senso che il progetto viene approvato ma non può acquistare efficacia finchè il richiedente non acquista effettivamente la disponibilità dell'area a seguito del rilascio della concessione demaniale?**

In una conferenza di servizi, l'unica eccezione all'applicabilità del silenzio assenso riguarda i singoli atti di assenso per i quali disposizioni del diritto dell'Unione Europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi; non mi risulta che la concessione demaniale sia fra essi.

**42. Se ho una VIA di un'AIA, quindi un provvedimento unico regionale, il termine della conferenza è 120 o 150?**

Il termine della conferenza di servizi è certamente di 120 giorni ai sensi dell'art. 27 bis, comma 7 del D.Lgs. n. 152/2006; il termine di 150 giorni di cui all'art. 29 quater, comma 10 del medesimo decreto infatti non si riferisce alla durata della conferenza di servizi, ma al termine finale entro il quale deve essere rilasciata l'AIA.

**43. Procedimento unico in conferenza dei servizi asincrona per un permesso di costruire con acquisizione dei pareri di Hera e del Servizio edilizia: Passato il termine di 15 giorni per richiedere integrazioni documentali, il servizio edilizia si accorge che il tecnico ha fatto due asseverazioni false e comunica al Suap che senza la relativa documentazione non può procedere con l'istruttoria. Si possono chiedere integrazioni tecniche oltre il termine dei 15 giorni sospendendo i termini del procedimento? (In assenza di tale documentazione il parere è negativo e non si può procedere con l'istruttoria tecnica) Se invece la documentazione pervenuta ad integrazione (richiesta nei 15 giorni) non è completa e il servizio edilizia richiede nuovamente la stessa documentazione ad integrazione tramite il SUAP i termini del procedimento restano sospesi?**

La ricostruzione della vicenda non mi è chiarissima. Se il tecnico ha fatto delle dichiarazioni false, le verifiche sulla documentazione agli atti non possono che aver dato un esito negativo. Il problema non mi pare risolvibile con una richiesta di integrazioni documentali, che ha lo scopo di richiedere all'interessato la produzione di ulteriori documenti necessari per l'istruttoria, prima che la stessa sia compiuta e quindi prima che si possa rilevare la sussistenza di eventuali difformità. Ne consegue che il parere dell'ufficio tecnico sulla documentazione attualmente agli atti sarà necessariamente negativo, eventualmente superabile con modifiche progettuali per cui si renderà necessaria la convocazione della conferenza di servizi in modalità sincrona. In ogni caso, trascorsi i quindici giorni dall'indizione non è più possibile sospendere i termini del procedimento per la richiesta di integrazioni documentali, così come non è possibile sospenderli due volte nell'ambito dello stesso procedimento.

#### **44. E' possibile avere delle indicazioni sul PUA (ART. 27 d.IGS 152/2006)**

La genericità del quesito non mi consente di fornire indicazioni precise, dal momento che si tratta di un argomento vasto. La procedura di VIA sarà trattata approfonditamente nel prossimo webinar in programma per il 4 dicembre.

Ad ogni modo, l'art. 27 del Codice dell'Ambiente disciplina il provvedimento unico in materia ambientale nell'ambito della procedura di VIA di competenza statale. A differenza della procedura di VIA regionale, che impone l'obbligo di gestire unitariamente la VIA e tutti i titoli abilitativi (ambientali e non) necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto, per gli impianti soggetti a VIA statale è rimessa al proponente la facoltà di richiedere la VIA unitamente a tutti gli atti di assenso in materia ambientale (ivi comprese l'autorizzazione paesaggistica, l'autorizzazione per il vincolo monumentale e archeologico, quella per il vincolo idrogeologico, l'autorizzazione antisismica e quella per gli impianti soggetti a rischio di incidente rilevante) necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

Quando il proponente opta per tale soluzione, al termine della procedura di consultazione l'autorità statale convoca una conferenza di servizi in modalità sincrona, i cui lavori devono svolgersi nel termine massimo di 210 giorni. Alla conferenza partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi in materia ambientale richiesti dal proponente. Si tratta di una conferenza di servizi speciale, in quanto l'art. 27 detta alcune disposizioni peculiari per il suo svolgimento.

#### **45. Nel caso di richiesta di convocazione della Cds all'Amministrazione competente c'è obbligo assoluto di procedere alla convocazione oppure, ritenendo opportuno adottare la procedura ordinaria da parte dell'Amministrazione procedente si può omettere la convocazione della Cds?**

Se si tratta di conferenza decisoria, la stessa è sempre obbligatoria per cui non sussiste alcuna discrezionalità in capo all'amministrazione procedente, che ricorrendo i presupposti previsti dall'art. 14, comma 2 della legge n. 241/1990 deve sempre procedere all'indizione.

Se si tratta di conferenza istruttoria, l'amministrazione procedente ha un potere discrezionale e può, motivatamente, accogliere o respingere la richiesta formulata dall'interessato o da una delle amministrazioni coinvolte.

#### **46. L'autorizzazione della provincia include l'auto edilizia?**

Non mi è chiara l'esatta portata del quesito. Ad ogni modo, anche nelle conferenze decisorie in cui l'amministrazione procedente è la Provincia, la determinazione motivata di conclusione del procedimento sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati; se per la conclusione del procedimento è necessario il permesso di costruire, lo stesso è sostituito dalla determinazione conclusiva rilasciata dall'amministrazione procedente, anche se diversa dal Comune.

**47. La nuova disciplina della conferenza di servizi come modificata dal d.lgs n.127/2016 si applica solo ed esclusivamente ai procedimenti avviati dopo l'entrata in vigore della suddetta legge cioè dopo il 28 luglio 2016? quale disciplina invece si applica relativamente alle istanze presentate anteriormente a tale data?**

Trovo singolare che vi siano tuttora procedimenti non conclusi che sono stati avviati prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 127/2016. Ad ogni modo, come previsto dall'art. 7 del citato decreto, le nuove disposizioni trovano applicazione ai procedimenti avviati successivamente alla data della sua entrata in vigore; per i procedimenti avviati in precedenza continuano a trovare applicazione le disposizioni sulla conferenza di servizi previste dalla legge n. 241/1990, nella versione precedente alla modifica.

**48. Nel caso di una procedura di screening regionale per ampliamento aziendale con variante urbanistica ai sensi dell'art. 8 del DPR 160/2010, si attuano due conferenze di servizi parallele oppure una ingloba l'altra, e in questo secondo caso qual è quella prevalente?**

Escluderei che si tengano due conferenze parallele, in quanto ciò sarebbe contrario al principio di economicità dell'azione amministrativa. Se si parla di procedura di screening, tenderei a ritenere prevalente la conferenza di servizi gestita dal SUAP per la variante urbanistica, all'interno della quale si inserisce anche lo screening; tuttavia, qualora venisse stabilita la necessità della VIA, le successive fasi del procedimento dovrebbero svolgersi secondo il disposto dell'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006.

In ogni caso, in simili eventualità è opportuna un'intesa preliminare fra il SUAP e l'autorità regionale, per concordare in dettaglio le fasi del procedimento.

**49. Fino a quante volte si può convocare la cds in caso di parere negativo di un ente e di presentazione di osservazioni da parte dell'interessato**

Nell'ambito della conferenza asincrona, in caso di acquisizione di uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, l'amministrazione procedente adotta la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda. Nei procedimenti a istanza di parte la suddetta determinazione produce gli effetti della comunicazione di cui all'articolo 10-bis. L'amministrazione procedente trasmette alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali osservazioni presentate nel termine di cui al suddetto articolo e procede all'indizione di una nuova conferenza in modalità asincrona. La norma non pone un limite al numero di volte in cui questo ciclo si può ripetere.

**50. Nelle Conferenze di Servizi relative all'art.242 del d.lgs 152/06 è necessario acquisire anche il parere ARPAC?**

L'art. 242 non prevede espressamente il coinvolgimento dell'ARPA, che tuttavia ritengo opportuno e necessario in considerazione delle funzioni e delle competenze generali dell'ARPA stessa.

**51. I "pareri" del SNPA (ARPA/APPA e ISPRA) di cui all'art. 3 della L.132/2016: "pareri e valutazioni tecniche anche nell'ambito di conferenze di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241" sono assimilabili a "pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso" per cui sottostanno ai tempi e alle forme tipiche previste o non si configurano solo come atti istruttori da rendere nei termini ma con forme proprie?**

La formulazione generica della norma (pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati) è tale da ricomprendere qualsiasi forma di atto di assenso, a prescindere dalla qualificazione che ne fa la norma settoriale; pertanto anche tali pareri, ove necessari, si acquisiscono nell'ambito della conferenza di servizi.

**52. Come è possibile che la VIA ricomprenda anche le autorizzazioni all'esercizio di un impianto quando la documentazione richiesta per l'avvio della fase di valutazione non è quella del progetto esecutivo e quindi non fornisce tutti i dati che sarebbero necessari**

Se per l'ottenimento della VIA è di per sé sufficiente una progettazione definitiva, occorre tener presente che il nuovo art. 27 bis del d.Lgs. n. 152/2006 prevede che contestualmente alla VIA siano acquisiti tutti gli atti di assenso comunque necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Pertanto il progetto stesso deve contenere tutti gli elementi necessari per l'ottenimento degli atti di assenso che devono essere acquisiti contestualmente. Nel caso in cui durante le varie fasi della procedura il progetto sia modificato, dovrà essere contemporaneamente adeguato sotto tutti gli aspetti, in modo da poter acquisire tutti gli atti di assenso necessari.

**53. Nel caso di un intervento soggetto a VIA regionale e ad autorizzazione unica provinciale (AIA o 208), chi fa cosa? Il provvedimento conclusivo di VIA regionale sostituisce l'autorizzazione di competenza della provincia?**

Come espressamente previsto dall'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006, 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. Ritengo pertanto che anche le autorizzazioni uniche di competenza della Provincia siano sostituite dal provvedimento unico regionale. Nell'ambito della conferenza di servizi ogni ente si esprime per quanto di propria competenza, e il coordinamento e la composizione dei diversi interessi pubblici sono demandati unicamente alla Regione, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni.

**54. Nel caso in cui nell'ambito di una conferenza dei servizi emerga la necessità di assoggettare il progetto a screening di VIA come si procede?**

Ritengo che la procedura di screening possa essere espletata anche nell'ambito di una conferenza di servizi gestita da un'amministrazione procedente diversa da quella competente, secondo le consuete regole della

conferenza di servizi. Tuttavia, qualora venisse stabilita la necessità della VIA, le successive fasi del procedimento dovrebbero svolgersi secondo il disposto dell'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006.

**55. Nel caso di conferenza asincrona relativa al rilascio di un AUA sostitutiva di un'autorizzazione allo scarico e/o alle emissioni in atmosfera, l'eventuale assenza del parere dell'Arpa, dell'Asrem o di altra amministrazione competente in materia ambientale, consente di ritenere implicitamente reso il detto parere e, quindi, concludere positivamente la conferenza? O nella fattispecie, trattandosi di parere in materia ambientale per il quale le normative europee richiedono un provvedimento espresso, occorre necessariamente acquisire il detto parere? In tale ultima ipotesi, quale è il rimedio esperibile per l'amministrazione procedente per acquisire detto parere?**

Non mi risulta che le disposizioni europee prevedano la necessità del provvedimento espresso per i pareri consultivi endo-procedimentali, ma solo per il provvedimento autorizzatorio; pertanto i pareri consultivi devono essere comunque considerati favorevolmente espressi, ferma restando la necessità che l'autorità competente al rilascio del provvedimento – anche prendendo atto dei pareri favorevoli che si sono formati per tacito assenso – si esprima. In ogni caso, non tutte le autorizzazioni espresse in materia ambientale sono imposte dalla normativa dell'Unione Europea (se così fosse, anche il D.Lgs. n. 152/2006 non potrebbe prevedere casi di comunicazione e di silenzio assenso): la verifica deve essere compiuta caso per caso.

**56. In considerazione dell'art. 269 c.1-bis introdotto dal d.lgs. 183/2017, la distinzione tra nuovo stabilimento ed autonomo procedimento di cui all'art. 269 comma 3 del d.lgs. 152/2006 è ancora applicabile per gli stabilimenti soggetti ad AUA? Di conseguenza, la conferenza prevista al comma 3 per i nuovi stabilimenti è ancora prevista per gli stabilimenti soggetti ad AUA?**

Per gli stabilimenti soggetti ad AUA, il citato comma 3 dell'art. 269 del D.Lgs n. 152/2006 trova applicazione, in linea teorica, solo per le parti in cui il DPR n. 59/2013 effettui un rimando alla norma settoriale, e per quanto riguarda la partecipazione del Comune al procedimento. Orbene, da una lettura congiunta del DPR n. 59/2013 non rinvengo dei rimandi che possano far ritenere la residua applicabilità della distinzione tra nuovo stabilimento e autonomo procedimento per il rinnovo, in quanto il decreto contiene una compiuta disciplina sia per il nuovo rilascio dell'AUA che per il suo rinnovo. Resta fermo il fatto che per il rinnovo dell'AUA comprendente l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera ex art. 269 deve essere comunque coinvolto il Comune, anche qualora non fosse tra i soggetti competenti in materia ambientale interessati.

**57. Qualora nell'ambito di una CDS sia incluso il procedimento edilizio e venga rilasciato un parere edilizio c'è contrasto con il DPR 380/2001 che persegue come abusi gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire?**

Ciò che sostituisce il permesso di costruire non è il parere dell'ufficio competente, ma la determinazione conclusiva del procedimento. Il fatto che, in un procedimento gestito attraverso una conferenza di servizi, il permesso di costruire non sia rilasciato attraverso un atto fisicamente separato ma sia sostituito dalla

determinazione conclusiva non muta in alcun modo la valenza giuridica dell'atto. In altri termini, la determinazione conclusiva sostituisce "ad ogni effetto" il permesso di costruire, che è da intendersi effettivamente valido ed efficace, senza che si possa in alcun modo ritenere che l'intervento sia eseguito in "assenza" del permesso stesso.

**58. Come si concilia la disciplina della CDS con la norma specifica delle concessioni demaniali (es fluviali) soggette tra l'altro a fasi di pubblicità (oltre che soggette a canone), e come con le procedure PAI?**

Ritengo ragionevole, anche per l'analogia con la procedura di VIA di cui all'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006, che i lavori della conferenza di servizi siano avviati solo all'esito della fase procedurale di evidenza pubblica.

**59. La determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi deve comunque essere fatta con decreto/determina dirigenziale?**

L'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000 prevede che *"Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108"*. Poiché la determinazione conclusiva ha una valenza autorizzatoria in quanto sostituisce tutti gli atti di assenso di competenza dei soggetti partecipanti, essa rientra fra gli atti che competono al dirigente.

**60. Il tacito assenso della CdS è previsto anche per contributi inquadrabili come istruttori (non espressamente previsti dalla normativa)?**

La formulazione generica della norma (pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati) è tale da ricomprendere qualsiasi forma di atto di assenso, a prescindere dalla qualificazione che ne fa la norma settoriale; pertanto anche tali pareri, ove necessari, si acquisiscono nell'ambito della conferenza di servizi e anche essi devono essere considerati favorevolmente acquisiti all'esito dei lavori della conferenza di servizi. Vale la pena di sottolineare che anche al di fuori della conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 241/1990, l'amministrazione è tenuta a procedere prescindendo dai pareri facoltativi non resi nei termini.

**61. Nel caso di conferenza decisoria per l'approvazione di un progetto di bonifica, nel quale sia assente il rappresentante dell'Arpa, per il parere ambientale o dell'Asrem, per il parere igienico sanitario, come occorre procedere?**

L'art. 14 ter, comma 7 della legge n. 241/1990 prevede che *"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”.*

**62. Sottolineo l'estrema difficoltà se non impossibilità di acquisire nel PAUR ai sensi dell'art. 27bis alcuni atti connessi ad un dettaglio da progettazione esecutiva come ad esempio l'autorizzazione sismica. Non è pensabile che un proponente predisponga elaborati con un dettagli da progetto esecutivo all'interno di una VIA con la possibilità che il progetto venga modificato e quindi con un aggravio di costi di progettazione insostenibile. Vorrei sapere come si stanno comportando le varie Regioni su questo aspetto.**

Se per l'ottenimento della VIA è di per sé sufficiente una progettazione definitiva, occorre tener presente che il nuovo art. 27 bis del d.Lgs. n. 152/2006 prevede che contestualmente alla VIA siano acquisiti tutti gli atti di assenso comunque necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Pertanto il progetto stesso deve contenere tutti gli elementi necessari per l'ottenimento degli atti di assenso che devono essere acquisiti contestualmente. Nel caso in cui durante le varie fasi della procedura il progetto sia modificato, dovrà essere contemporaneamente adeguato sotto tutti gli aspetti, in modo da poter acquisire tutti gli atti di assenso necessari.

Mi rendo conto che questo può comportare un aggravio di costi per il richiedente, ma a ben vedere lo stesso problema può verificarsi, in scala forse minore, in tutti i procedimenti unici gestiti dai SUAP, in cui il progetto deve essere presentato completo di tutto quanto necessario per acquisire i pareri dei diversi enti competenti, e che è sempre passibile di modifica più o meno rilevante a seconda delle posizioni espresse dai vari soggetti partecipanti (ad esempio, alla luce della posizione della Soprintendenza o dei Vigili del Fuoco può capitare che il progetto strutturale debba essere totalmente rivisto). Il legislatore ha ritenuto, evidentemente, di privilegiare l'unicità del procedimento e la conseguente riduzione dei tempi procedurali attuabile con la contemporanea (e non più sequenziale) acquisizione dei diversi titoli abilitativi, che ha come effetto collaterale quello da lei evidenziato. In ogni caso, la invito a riflettere sul fatto che il problema potrebbe manifestarsi anche in un procedimento sequenziale, ove ad esempio fosse rilasciata una VIA per un progetto che potrebbe poi essere radicalmente modificato per motivi ostativi evidenziati dagli Enti che lo esaminassero successivamente.

Non sono in grado di fornirle una panoramica delle prassi adottate sul punto dalle varie regioni; auspico comunque che il problema sia affrontato e risolto con un intervento legislativo o con specifiche indicazioni operative.

**63. Vorrei avere conferma: in caso di Domanda di Autorizzazione allo scarico di civili abitazioni (non di attività produttive) l'ufficio Ambiente del Comune richiede il parere tecnico ad ARPAE (non SAC) e in caso di parere favorevole il Comune rilascia l'atto. In questi casi non si indicano CdS asincrona o sincrona, giusto? i termini sono 90 gg. giusto?**

La norma prevede che *“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”*. Sul punto vi sono due possibili interpretazioni.

Secondo la prima, la conferenza decisoria è sempre indetta dall'amministrazione precedente quando nel procedimento è coinvolta almeno un'altra amministrazione che deve esprimere un atto di assenso ulteriore rispetto a quello di competenza dell'amministrazione precedente, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. In base a questa prassi applicativa, affermata in alcuni contesti, è necessario che ricorrano, contemporaneamente, le due condizioni individuate dall'art. 14, comma 2, della legge n. 241/1990: l'acquisizione di almeno due pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso (pluralità di atti di assenso); la competenza di diverse amministrazioni o gestori di beni/servizi pubblici (pluralità di amministrazioni coinvolte).

In base a una diversa interpretazione, l'art. 14 della legge n. 241/1990 non imporrebbe due condizioni indipendenti che devono verificarsi contemporaneamente, ma un'unica condizione: così, la conferenza di servizi decisoria dovrebbe essere indetta solo quando nel procedimento devono essere acquisiti più atti di assenso di competenza di amministrazioni diverse da quella precedente, oppure almeno due atti di assenso ulteriori rispetto a quelli di competenza dell'amministrazione precedente.

In ogni caso, nell'esempio citato l'atto di assenso è solo uno (l'autorizzazione allo scarico), che presuppone l'acquisizione endoprocedimentale del parere dell'ARPA. Non sussistono quindi a mio avviso le condizioni per l'indizione della conferenza di servizi.

L'art. 124, comma 7 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede che *“L'autorità competente provvede entro novanta giorni dalla ricezione della domanda”*.

**64. Nel caso di art. 27bis del D.Lgs. 152/2006 il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) comprende (ovvero raccoglie) il provvedimento di VIA e tutti gli altri atti autorizzativi ovvero li sostituisce senza necessità di allegarli al provvedimento?**

L'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006 prevede che *“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”*. Ancorché trattasi di norma speciale, la disposizione deve essere letta in raccordo con l'art. 14 quater della legge n. 241/1990, il quale dispone che *“La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione precedente 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”*. Ritengo pertanto che anche il PAUR abbia un effetto sostitutivo e non sia necessario che i singoli provvedimenti vengano rilasciati dalle amministrazioni coinvolte per essere allegati alla determinazione conclusiva; se così non fosse, infatti, sarebbero in gran parte vanificati i vantaggi della conferenza di servizi, e non si comprenderebbe il senso della locuzione *“recandone l'indicazione esplicita”* contenuta nel citato art. 27 bis.



**65. La CdS quando si è in caso di VIA statale, si colloca a valle della fase di consultazione del pubblico (60 gg)?**

L'art. 27, comma 8 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede espressamente che *“entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi”*.

**66. Nel caso di CdS sincrona, i pareri scritti pervenuti successivamente alla seduta, possono essere ancora considerati nell'ambito del procedimento?**

Non solo non possono essere considerati i pareri scritti pervenuti successivamente alla seduta, ma nemmeno quelli pervenuti prima della seduta stessa. La FAQ n° 31, pubblicata dal Dipartimento della Funzione Pubblica sul sito Italia Semplice, chiarisce che: *“Questa possibilità [di trasmettere per iscritto il parere contenente l'assenso o il dissenso] è esclusa dal comma 7 dell'articolo 14-ter della l. n. 241 del 1990, secondo cui si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni”*. Si veda a tal proposito anche la sentenza del Consiglio di Stato n° 5044/2016, che giunge alla medesima conclusione.