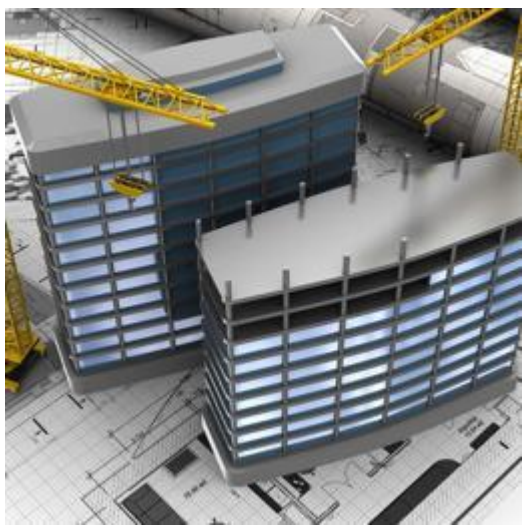


Edilizia e Territorio

Conferenza di servizi e tempi certi per il permesso edilizio. Guida al Dlgs 127/2016

18 agosto 2016 - Fabrizio Luches

Per la licenza di costruire sempre le nuove regole (art. 14 -bis legge 241/1990): chiusura entro 55 giorni e niente più deroghe per la Soprintendenza



Il [decreto legislativo 30 giugno 2016 n. 127](#), in vigore dal 28 luglio scorso, ha integralmente riformulato la disciplina generale della conferenza di servizi contenuta negli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 241/1990, introducendo elementi innovativi diretti alla semplificazione procedurale e di coordinamento con le altre leggi di settore, in particolare in materia edilizia, attività produttive e nelle procedure autorizzative ambientali e paesaggistiche.

La riforma conserva comunque **la natura storica dell'istituto**, inteso quale modello procedimentale con il compito di coordinare e organizzare l'attività della PA nei procedimenti in cui è necessaria la confluenza delle volontà delle singole amministrazioni coinvolte, confermando diversi aspetti consolidati dell'ordinamento previgente, identificabili nella tripartizione sistematica (conferenza istruttoria, decisoria, preliminare), nelle norme dirette alla concentrazione di tutti i procedimenti connessi (ivi compresi quelli ambientali), nella generale applicazione dell'istituto del silenzio-assenso e nell'obbligo di motivare congruamente le determinazioni in termini di assenso o dissenso e, ove

possibile, indicare le modifiche o prescrizioni necessarie.

Gli elementi di sicura novità sono riconducibili ai modelli organizzativi della **conferenza semplificata e "asincrona"** (telematica) di cui all'articolo 14-bis e la riscrittura della procedura della conferenza **"simultanea in modalità sincrona"** (art. 14-ter), quest'ultima relegata a fattispecie residuale attivabile solo in caso di fallimento della conferenza telematica (o su espressa richiesta degli interessati).

Non meno innovativa è la previsione di un'**unica conferenza di servizi per il giudizio di compatibilità ambientale** e i necessari assensi per l'avvio dell'attività (ora da svolgersi nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 25 d.lgs. 152/2006), così anche l'introduzione della disciplina dell'autotutela in seno alla conferenza (da attivarsi su motivata richiesta delle amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione di conclusione della conferenza; art. 14-quater) e dei rimedi per le amministrazioni dissenzienti preposte alla tutela di interessi qualificati o per le Regioni e Province autonome (consistenti nell'opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, o al Ministro competente per le amministrazioni statali; art. 14-quinquies).

Non mancano, infine, norme di coordinamento con le discipline di settore, dirette a eliminare (almeno questo è l'intento) le differenziazioni fino ad oggi esistenti, tra il modello di conferenza tracciato nella disciplina generale della 241/90 e quello definito nel Testo unico dell'edilizia, nel Codice dell'ambiente e nel Codice Urbani.

L'assetto sistematico dopo la riforma

Il decreto attuativo della legge 124/2015 conserva il carattere generale della conferenza di servizi, descritto dalla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato come l'istituto principalmente finalizzato all'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti dal procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, che non comporta modificazione o sottrazione delle competenze, né modificazione della natura o tipo d'espressione volitiva o di scienza che le amministrazioni sono tenute ad esprimere secondo la disciplina di più procedimenti amministrativi connessi o di un solo procedimento nel quale siano coinvolti vari interessi pubblici (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 08/05/2007, n. 2107, sez. VI, 10/04/2014, n. 1718 e sez. IV, 03/11/2015, n. 5015).

Il nuovo assetto sistematico mantiene anche la previgente tripartizione tra conferenza istruttoria, decisoria e preliminare, seppur riformulandone le modalità operative e relegando a ipotesi meramente residuale lo svolgimento dei lavori in forma simultanea e in modalità sincrona, come ora disciplinati dall'articolo 14-ter (per cui permane la regola che l'amministrazione precedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza sulla base

delle posizioni prevalenti, espresse dalle amministrazioni partecipanti, tramite i rispettivi rappresentanti).

LE TRE TIPOLOGIE DI CONFERENZA DOPO LA MADIA

La conferenza di servizi istruttoria resta facoltativa e può essere indetta dall'amministrazione procedente (anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta o del privato interessato), per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in uno o più procedimenti connessi, riguardanti medesime attività o risultati (si pensi ad esempio alla conferenza di cui all'art. 9 d.lgs. 152/2006 al fine di acquisire elementi informativi e le valutazioni delle altre autorità pubbliche interessate o quella prevista dall'art. 208 d.lgs. cit. in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, ovvero quella di cui all'art. 12 d.lgs. 387/2003 in tema di autorizzazione unica di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, oppure la conferenza per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma di cui all'art. 34 d.lgs. 267/2000 o ancora la conferenza che si pronuncia sul progetto di fattibilità dei lavori pubblici ex art. 27 d.lgs. 50/2016).

La nuova conferenza istruttoria si svolge in forma semplificata (art. 14-bis) e in modalità asincrona (cioè tramite il semplice scambio informatico di documenti e informazioni tra le amministrazioni coinvolte), ovvero secondo diverse modalità definite dall'amministrazione procedente; la procedura, finalizzata sostanzialmente all'acquisizione concordata di pareri, intese e assensi richiesti da un procedimento amministrativo pluristrutturato, termina con un verbale che rimane atto di natura endoprocedimentale di valore consultivo e, come tale, privo di autonoma capacità lesiva (eventualmente riconosciuta al solo successivo provvedimento finale dell'amministrazione procedente, cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 23/12/2013, n. 6192).

La conferenza decisoria resta obbligatoria solo quando la conclusione positiva del procedimento sia 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. A tale categoria appartengono: la conferenza prevista dall'art. 23, comma 4, d.p.r. 380/2001 (indetta qualora l'immobile oggetto di intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla dia/scia) al pari di quella prevista dall'art. 20, comma 6, Tue cit. per il rilascio del permesso di costruire; la conferenza di cui all'art. 87, comma 6, d.lgs. 259/2003, in seno al procedimento autorizzativo relativo alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici; la conferenza di cui all'art. 9 d.lgs. 114/1998, finalizzata all'autorizzazione comunale per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita; ovvero la conferenza in seno al procedimento di VIA prevista dall'art. 25 d.lgs. 152/2006 a cui rinvia espressamente il comma 4 dell'art. 14 l. 241/1990.

Come per la conferenza istruttoria, la riforma prevede anche per la decisoria lo svolgimento dei lavori in forma semplificata e in modalità asincrona (con comunicazioni in via telematica, anche per posta elettronica ordinaria, ex art. 47 d.lgs. 82/2005), salvo l'obbligo di modalità sincrona per la conferenza in seno alla procedura di VIA (art. 14, comma 4) e la facoltà nei casi in cui (durante i lavori della conferenza in modalità asincrona), siano stati comunicati dissensi espressi che l'amministrazione procedente ritiene possibile e opportuno superare (comma 6, art. 14-bis) oppure, ove ritenuto necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere (comma 7).

La conferenza preliminare, non presenta particolari elementi di novità rispetto alla disciplina previgente, resta infatti istituito facoltativo attivato dall'amministrazione procedente per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi (sempre su motivata richiesta dell'interessato corredata da uno studio di fattibilità), con lo scopo di individuare (prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo), le condizioni per ottenere i necessari atti di assenso, comunque denominati. Anche la conferenza preliminare si svolge in forma semplificata secondo le disposizioni dell'art. 14-bis, ma con l'abbreviazione dei termini ivi previsti fino alla metà.

LA PROCEDURA ORDINARIA SEMPLIFICATA (articolo 14-bis)

Il nuovo art. 14-bis disciplina la procedura ordinaria cd. "semplificata" che si svolge in modalità asincrona per via telematica.

Ora la conferenza è indetta dall'amministrazione procedente entro **5 giorni** lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento dell'istanza di parte (in precedenza la convocazione doveva avvenire entro 15 giorni ovvero 30 in caso di istruttorie complesse), con una comunicazione alle altre amministrazioni interessate contenente obbligatoriamente l'oggetto della determinazione da assumere e il termine (non superiore a 15 giorni) entro cui è possibile richiedere integrazioni o chiarimenti, e quello perentorio (**non superiore a 45 giorni**; estensibile **fino a 90 in presenza di amministrazioni preposte alla tutela ambientale**, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini) entro cui rendere le proprie determinazioni. Se alla comunicazione (telematica) non sarà possibile allegare la documentazione istruttoria, l'amministrazione procedente deve fornire le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dell'istruttoria.

Tutte le determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, rese dalle amministrazioni convocate, dovranno essere formulate in termini di **assenso o dissenso** e indicare, ove possibile, le **modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso**.

La riforma prevede espressamente che le prescrizioni o le condizioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso, non solo siano formulate dalle amministrazioni in modo chiaro e analitico, ma che specifichino anche se si

fondano su vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero sono discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico (diversamente le previgenti disposizioni prevedevano solo l'obbligo di una congrua motivazione).

Silenzio-assenso. La mancata comunicazione della determinazione entro i termini assegnati (comunque al massimo entro 45 giorni dall'indizione), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti sopra descritti, equivalgono ad assenso senza condizioni (conformemente a quanto previsto dall'art. 17-bis in tema di silenzio assenso, introdotto nella legge 241/90 proprio dalla legge delega del 2015).

Decorsi i termini stabiliti per acquisire le determinazioni delle amministrazioni convocate, l'amministrazione precedente adotta, entro i successivi **5 giorni lavorativi**, la **determinazione motivata di conclusione positiva** della conferenza (con gli effetti sostitutivi di cui all'art. 14-quater sugli atti di competenza della amministrazioni convocate), qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato (anche implicito), ovvero qualora ritenga (sentiti i privati e le altre amministrazioni), che le condizioni e prescrizioni indicate dalle amministrazioni possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza.

Atti di dissenso non superabili. Diversamente, nei casi in cui l'amministrazione precedente abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, la conferenza si conclude con determinazione negativa che produce l'effetto del rigetto della domanda: atto che nei procedimenti a istanza di parte produce anche gli effetti della comunicazione di cui all'art. 10-bis (con assegnazione per l'istante del termine di 10 giorni per formulare osservazioni e presentare ulteriori documenti, del cui eventuale mancato accoglimento sarà data ragione nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza).

Uniche deroghe a detta procedura, sono stabilite nel comma 4 dell'articolo 14 (per cui **in materia di VIA si procede in modalità sincrona** nel procedimento ex art. 25 d.lgs. 152/2006) e nei commi 6 e 7 dell'articolo 14-bis, che danno la **possibilità per l'amministrazione precedente di attivare la "vecchia" conferenza in forma simultanea e in modalità sincrona** (ora disciplinata dall'art. 14-ter):

1) in via cd. indiretta, **nei casi di "fallimento" della conferenza in modalità asincrona**, qualora siano stati comunicati dissensi espressi che l'amministrazione precedente ritiene possibile e opportuno superare (comma 6);
2) oppure in via diretta, ove ritenuto necessario, in relazione alla **particolare complessità** della determinazione da assumere, ovvero **su richiesta motivata** delle altre amministrazioni o del privato interessato, richiesta che deve pervenire nei termini parentori assegnati (ex comma 2, lett. b) per le integrazioni istruttorie (comma 7).

COSA CAMBIA PER L'EDILIZIA

Il Titolo II del decreto è interamente dedicato al coordinamento delle nuove disposizioni con le altre discipline settoriali, in primis il **Testo unico dell'edilizia** e la normativa in materia di Sportello unico per le attività produttive. Per quanto attiene al **d.p.r. 380/2001**, il d.lgs. 127/2016 incide direttamente sugli articoli 5 e 20 in tema di Sportello unico per l'edilizia e di procedimento per il rilascio del permesso di costruire.

In sostanza la modifica della disciplina dello **Sportello unico edilizia** rende ora **sempre obbligatoria l'indizione della conferenza** nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire attivato tramite SUE, oltre a eliminare il rinvio alla procedura del Codice Urbani, in caso di dissenso manifestato dall'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali.

L'allineamento della disciplina urbanistico-edilizia a quella generale della 241/1990 si basa sul presupposto che nella "nuova" conferenza di servizi nessun interesse, compreso quello posto a tutela dei beni culturali e del paesaggio, può di per sé bloccare la conclusione del procedimento.

Su tale presupposto si basano quindi le modifiche alle norme procedurali per il rilascio del permesso di costruire, con l'abrogazione dei commi 5-bis e 9 dell'articolo 20, per cui **alle istanze di titolo abilitativo edilizio presentate dopo il 28 luglio 2016, si applicheranno integralmente le previsioni procedurali della conferenza contenute nella 241/1990** e, nel caso siano interessati immobili sottoposti a vincolo paesaggistico, non trova più applicazione l'articolo 146, comma 9, d.lgs. 42/2004 (nella parte in cui concede, alla Soprintendenza, 60 giorni dalla ricezione degli atti per rendere il prescritto parere).

Non mancano modifiche alla disciplina della conferenza nell'ambito dello **Sportello unico per le attività produttive (SUAP)**, di cui alla legge 133/2008 e d.p.r. 160/2010: in particolare vengono abrogate la previsione della facoltatività dell'indizione della conferenza, nonché la condizione di avvio obbligatoria nel caso in cui i procedimenti necessari per acquisire gli atti di assenso, abbiano durata superiore ai 90 giorni (sul presupposto che tale fattispecie ora risulta assorbita dal criterio della complessità del procedimento previsto dalla legge 241/1990).

COSA CAMBIA PER LE PROCEDURE AMBIENTALI

Gli **articoli 4, 5 e 6** del Dlgs 127/2016 apportano modifiche rispettivamente alla disciplina dell'Autorizzazione unica ambientale (AUA) di cui al d.p.r. 59/2013, alla disciplina della conferenza prevista nell'ambito del Codice dell'ambiente e a quella del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica del Codice Urbani.

In materia di **Autorizzazione unica ambientale** le modifiche risultano speculari a quanto eseguito in materia di SUAP, con l'eliminazione di tutte le disposizioni che prevedevano facoltatività e obbligatorietà della conferenza di servizi a seconda della durata dei termini procedurali per acquisire gli atti di assenso (cioè inferiori o superiori ai 90 giorni).

Per quanto attiene al d.lgs. 152/2006 (**procedure di Via e Aia**) le modifiche intervengono specificamente sulle norme procedurali generali (di cui all'articolo 9, che ora prevede un rinvio al solo art. 14 l. 241/1990 per la conferenza istruttoria), sulle disposizioni relative alla valutazione dello studio di impatto ambientale e degli esiti della consultazione nel procedimento di VIA (art. 25), sulla procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale AIA (art. 29-quater) e sull'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti (art. 269). In sostanza si eliminano le disposizioni che prevedevano l'indizione facoltativa della conferenza, in difformità a quanto disposto in via generale dall'articolo 14 legge 241/1990.

Infine, in tema di **autorizzazione paesaggistica** di cui al d.lgs. 42/2004, l'amministrazione procedente dovrà effettuare la comunicazione di indizione della conferenza di cui all'articolo 14-bis l. 241/1990, sia all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione (ovviamente se diversa dall'amministrazione procedente), sia alla Soprintendenza (che deve esprimere il parere di cui all'art. 146 d.lgs. 42/2004).

LA VERA NOVITA' DEL DLGS 127/2016 (per la procedura di Via)

La nuova formulazione della disciplina generale della conferenza di servizi prevede, qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, che tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati (purché ovviamente necessari alla realizzazione del medesimo progetto), vengano acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 25, comma 3, del d.lgs. 152/2006, modello di tipo decisorio inglobato nel giudizio di compatibilità ambientale.

Tale conferenza, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, non oltre dieci giorni dall'esito della verifica documentale (ex art. 23, c. 4, d.lgs. 152/2006), **dovrà concludersi entro 150 giorni dalla presentazione dell'istanza** (cfr. art. 26 d.lgs. 152/2006). Ciò persegue a un duplice intento: consentire all'amministrazione di verificare (nel termine massimo di 30 giorni) la completezza della documentazione, prima di indire la conferenza di servizi e di avviare i lavori della conferenza nel più breve tempo possibile, garantendone l'operatività in contemporanea allo svolgimento delle consultazioni previste dalla procedura VIA.

Le nuove disposizioni, per espressa previsione del legislatore, **non si applicano alla specifica disciplina dettata per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a VIA di competenza statale.**