

FAST PICCOLI COMUNI

AMBITO B

VERSO LA TRANSIZIONE AMMINISTRATIVA

La conferenza di servizi asincrona

La comunicazione di motivi ostantivi

Il silenzio-assenso

Riccardo Roccasalva

martedì 19 marzo 2024 – ore 9,30



La nuova conferenza di servizi (D.Lgs. 127/2016)

Cosa cambia con il decreto 127?

- ✓ Sostituzione integrale degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/90
- ✓ La **conferenza decisoria diventa obbligatoria**, quando occorre acquisire almeno due pareri o altri atti di assenso, da parte di diverse amministrazioni
- ✓ **Accelerazione dei termini procedurali** e semplificazione del meccanismo decisorio
- ✓ Principio di **proporzionalità**: la conferenza si convoca solo nei casi più complessi, o quando non si riesce a chiudere la c.d.s. semplificata

La nuova conferenza di servizi (D.Lgs. 127/2016)

- ✓ Sono individuati **due modelli di conferenza decisoria: semplificata e simultanea**, caratterizzati da diverse modalità di svolgimento in relazione alla complessità della decisione da prendere o all'espressione, da parte degli enti coinvolti, di dissensi o condizioni che richiedono una modifica progettuale
- ✓ Il **modulo ordinario** della c.d.s. decisoria diventa quello **semplificato**: niente più riunioni, ma solo l'invio dei documenti per via telematica

La nuova conferenza di servizi (D.Lgs. 127/2016)

- ✓ Si decide al massimo in **45 giorni** (90 giorni se sono coinvolti gli enti preposti alla tutela di interessi di rango costituzionale)
- ✓ Si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni che non si sono espresse nei tempi previsti (**silenzio-assenso**) anche se si tratta degli **enti c.d. "sensibili"**
- ✓ La conferenza "simultanea", con la riunione, si terrà solo quando è strettamente necessario

La nuova conferenza di servizi (D.Lgs. 127/2016)

La c.d.s. semplificata: modalità di svolgimento

- ✓ La conferenza si **dematerializza**: quando non è disponibile una piattaforma telematica o la firma digitale, è possibile inviare in allegato ad un messaggio di posta elettronica “ordinaria” la scansione dell’istanza protocollata e la relativa documentazione, oppure si può utilizzare la posta elettronica certificata (PEC)
- ✓ È prevista la possibilità per gli enti di inviare le credenziali di accesso a una piattaforma telematica in cui sono depositate le informazioni e i documenti utili (**ftp**)

La nuova conferenza di servizi (D.Lgs. 127/2016)

La c.d.s. semplificata: modalità di svolgimento

- ✓ La conferenza semplificata è **indetta entro 5 giorni lavorativi** dall'inizio del procedimento di ufficio o dal ricevimento della domanda
- ✓ Vengono **eliminati così i “tempi morti” di attesa** (30 giorni prima di indire la conferenza), la “corsa a ostacoli” per convocare le riunioni e le conferenze che vanno deserte
- ✓ La **determinazione motivata di conclusione positiva**, adottata **entro 5 giorni lavorativi**, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso comunque denominati

La nuova conferenza di servizi (D.Lgs. 127/2016)

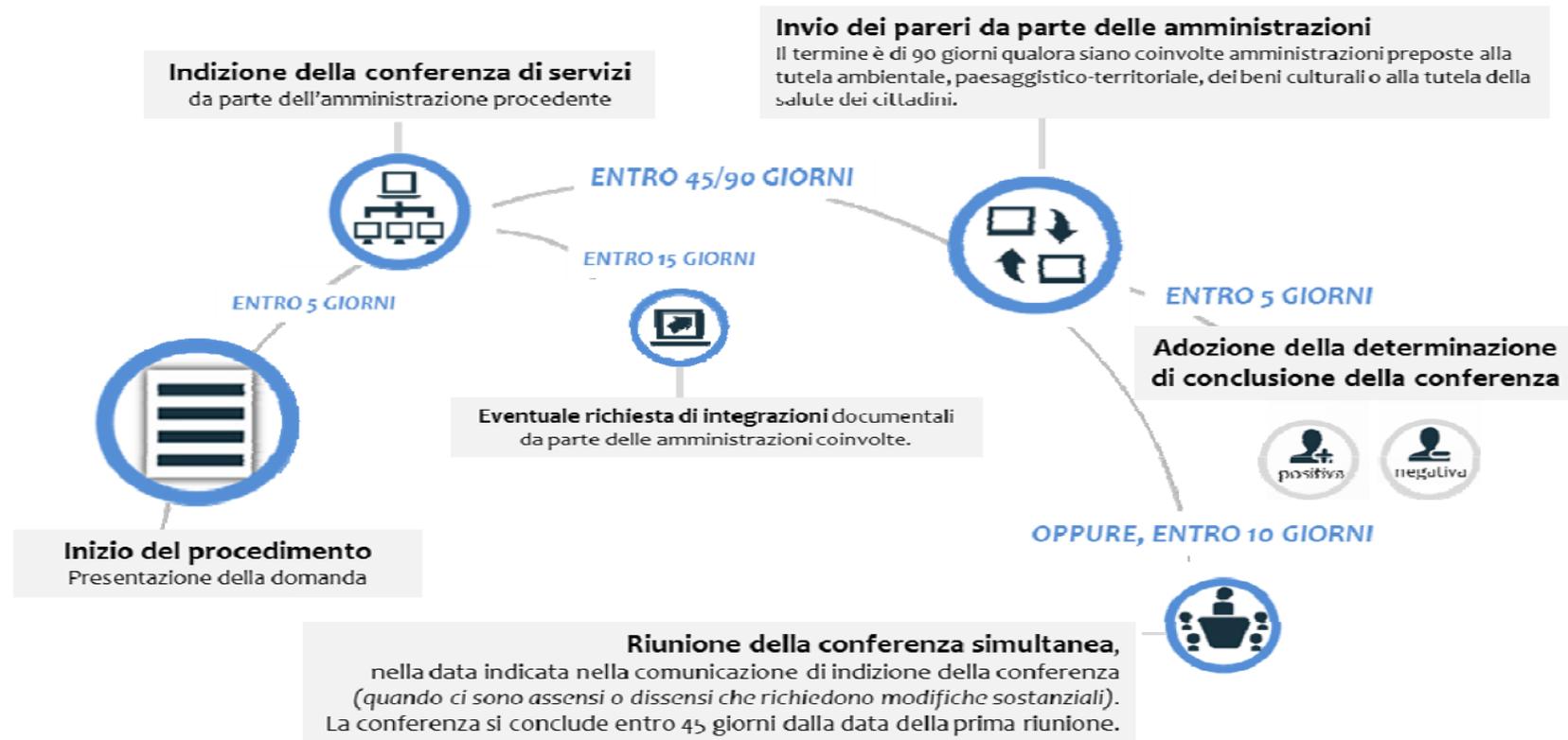
La c.d.s. semplificata: modalità di svolgimento

- ✓ La **determinazione motivata di conclusione negativa** della conferenza, che produce l'effetto del rigetto della domanda, è adottata **entro 5 giorni lavorativi**, quando sono stati acquisiti **atti di dissenso che l'amministrazione precedente non ritiene superabili**. Nei procedimenti a istanza di parte questa determinazione produce gli effetti della comunicazione dei motivi ostativi (art. 10-bis legge 241/90)
- ✓ Quando sono acquisiti **atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali**, viene convocata la c.d.s. contestuale, i cui lavori si concludono entro 45 giorni

La nuova conferenza di servizi (D.Lgs. 127/2016)

I requisiti di legittimità del parere negativo (art. 14-bis comma 3)

- ✓ reso nei termini (45 o 90 giorni)
- ✓ congruamente motivato
- ✓ formulato in termini di assenso o dissenso
- ✓ indica, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso (c.d. parere «costruttivo»)
- ✓ contiene le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico



La conferenza di servizi «accelerata» (art. 13 D.L. 76/2020)

L'art. 12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19, modificando l'art. 13 del D.L. 76/2020, ha prorogato fino al 31 dicembre 2024 (non più fino al 30 giugno 2024) il termine ultimo per la procedura accelerata prevista per la c.d.s. semplificata

~~È in facoltà delle amministrazioni procedenti di adottare~~ [Le amministrazioni procedenti adottano](#) lo strumento della la conferenza semplificata con le seguenti modifiche:

La conferenza di servizi «accelerata» (art. 13 D.L. 76/2020)

- ✓ tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza entro il termine perentorio di ~~sessanta~~ **trenta giorni**
- ✓ il r.d.p., quando ottiene pareri favorevoli con prescrizioni sostanziali o pareri negativi non «tombali», svolge entro ~~trenta~~ **quindici giorni** decorrenti dalla scadenza del termine per il rilascio dei pareri di competenza delle singole amministrazioni, con le modalità di cui all'art. 14-ter comma 4 [cioè con i **rappresentanti unici**], una riunione telematica di tutti gli enti coinvolti, nella quale prende atto delle rispettive posizioni e procede senza ritardo a redigere la determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi, verso la quale può essere proposta **opposizione dalle amministrazioni di cui all'art. 14-quinquies** [le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi di rango costituzionale] **che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso** prima della conclusione dei lavori della conferenza

La conferenza di servizi «accelerata» (art. 13 D.L. 76/2020)

Art. 12 comma 7 del D.L. 19/2024: Le disposizioni di cui all'art. 13 del D.L. 76/2020, come modificate dal comma 6, si applicano, se più favorevoli, anche alle conferenze di servizi decisorie da espletarsi, secondo le modalità di cui all'art. 14-bis della legge 241/1990 (c.d.s. «asincrona»), previste:

- ❑ dal [D.L. 77/2021](#), dal [D.L. 13/2023](#) e dalle specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal [PNRR](#) e dal [PNC](#).

La conferenza di servizi «accelerata» (art. 13 D.L. 76/2020)

Conferenze di servizi decisorie previste dal [D.L. 77/2021](#), finalizzate al rilascio:

- ✓ dell'[autorizzazione alle attività di dragaggio nelle infrastrutture portuali e nelle acque marino-costiere](#).
Autorità competente: Regione o Ministero dell'Ambiente. Trattasi però di conferenza in forma contestuale o «sincrona»;
- ✓ del [Provvedimento unico in materia ambientale](#) (VIA di competenza statale). Anche in questo caso, però, si tratta di conferenza in forma contestuale o «sincrona»;
- ✓ del [Provvedimento autorizzatorio unico regionale - PAUR](#) (VIA di competenza regionale). Anche qui si tratta di conferenza in forma contestuale o «sincrona»;

La conferenza di servizi «accelerata» (art. 13 D.L. 76/2020)

Conferenze di servizi decisorie previste dal [D.L. 77/2021](#), finalizzate al rilascio:

- ✓ dell'[Autorizzazione unica per la realizzazione di interventi edilizi rilevanti nelle strutture turistiche \(art. 24-bis\)](#), di competenza regionale;
- ✓ di titolo abilitativo per [interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, dal PNC](#) e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse. In tali casi, la conferenza di servizi è svolta dalla stazione appaltante in forma semplificata ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 241/1990, e la determinazione conclusiva della stessa approva il progetto, determina la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e tiene luogo di tutti i pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari anche ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento;
- ✓ di titolo abilitativo per [interventi infrastrutturali ferroviari finanziati dal PNRR e dal PNC](#);

La conferenza di servizi «accelerata» (art. 13 D.L. 76/2020)

Conferenze di servizi decisorie previste dal [D.L. 77/2021](#), finalizzate al rilascio:

- ✓ di titolo abilitativo per gli interventi di [nuova costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico ed educativo da realizzare nell'ambito del PNRR](#).

L'autorizzazione ministeriale (art. 21 del D.Lgs. 42/2004), relativa agli interventi di edilizia scolastica autorizzati nell'ambito del PNRR, è resa dall'amministrazione competente [entro sessanta giorni](#) dalla richiesta, [anche tramite conferenza di servizi](#). Il parere del soprintendente di cui all'articolo 146 comma 8, del D.Lgs. 42/2004 è reso [entro trenta giorni](#).

La ZES unica (art. 13 D.L. 124/2023)

- ✓ [Zona economica speciale per il Mezzogiorno - ZES unica](#), che ricomprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna
- ✓ Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita, alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, una [Struttura di missione](#) denominata «[Struttura di missione ZES](#)»
- ✓ La Struttura di missione ZES, in particolare, [cura l'istruttoria](#) e svolge le funzioni di [amministrazione procedente](#) ai fini del rilascio dell'[autorizzazione unica di cui all'art. 15](#), fatto salvo quanto previsto dai commi 6 e 7 del medesimo art. 15
- ✓ È istituito presso la Struttura di missione il [portale web della ZES unica](#), che ha il compito di fornire tutte le informazioni sui benefici riconosciuti alle imprese nella ZES unica e di garantire l'accesso allo sportello unico digitale ZES di cui all'art. 13

La ZES unica (D.L. 124/2023)

Lo Sportello unico digitale ZES - S.U.D. ZES

- ✓ Dal 1° marzo 2024 è operativo lo sportello unico digitale ZES per le attività produttive nella ZES unica, denominato **S.U.D. ZES**, nel quale confluiscono gli sportelli unici digitali attivati nelle precedenti aree ZES, e al quale sono attribuite, nei casi previsti dall'art. 14, **le funzioni del SUAP** di cui al D.P.R. 160/2010
- ✓ Di cosa si occupa lo sportello **S.U.D. ZES**:
 - procedimenti amministrativi inerenti alle **attività economiche e produttive di beni e servizi**
 - tutti i procedimenti amministrativi concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di **impianti produttivi**
 - procedimenti amministrativi riguardanti **l'intervento edilizio produttivo**, compresi gli interventi di **trasformazione del territorio ad iniziativa privata** e gli interventi sugli edifici esistenti e quelli necessari alla realizzazione, modifica ed esercizio di attività produttiva
 - procedimenti amministrativi riguardanti la realizzazione, l'ampliamento la ristrutturazione di **strutture dedicate ad eventi sportivi o eventi culturali di pubblico spettacolo**

La ZES unica (D.L. 124/2023)

Lo Sportello unico digitale ZES - S.U.D. ZES

✓ Di cosa NON si occupa lo sportello S.U.D. ZES:

- impianti e infrastrutture energetiche** (che sono esclusi anche dall'ambito di competenza dei SUAP comunali – art. 2 comma 4 D.P.R. 160/2010)
- opere ed altre attività ricadenti nella competenza territoriale degli **aeroporti**
- investimenti di rilevanza strategica** come definiti dall'art. 32 del D.L. 115/2022
- le attività economiche soggette a **SCIA** (compresa la SCIA unica e la SCIA condizionata – art. 19-bis commi 2 e 3 legge 241/1990) o **comunicazione**
- attività commerciali** disciplinate dal D.Lgs. 114/1998

La ZES unica (D.L. 124/2023)

L'autorizzazione unica (art. 15)

- ✓ Entro **tre giorni lavorativi** dalla ricezione della documentazione, la Struttura di missione ZES indice la **conferenza di servizi semplificata** di cui all'art. 14-bis della legge 241/1990
- ✓ tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza entro il **termine perentorio di trenta giorni**; per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla tutela della salute o dell'incolumità pubblica, il suddetto termine è fissato in **quarantacinque giorni**, fatti salvi i maggiori termini previsti dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea;
- ✓ in caso di pareri favorevoli con prescrizioni sostanziali o pareri negativi non «tombali», si svolge entro trenta giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il rilascio dei pareri di competenza delle singole amministrazioni, con le modalità di cui all'art. 14-ter comma 4 [cioè con i **rappresentanti unici**], una riunione telematica di tutti gli enti coinvolti, nella quale prende atto delle rispettive posizioni e procede senza ritardo a redigere la determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi

La ZES unica (D.L. 124/2023)

L'autorizzazione unica (art. 15)

- ✓ Contro la determinazione motivata conclusiva della conferenza può essere proposta **opposizione dalle amministrazioni di cui all'art. 14-quinquies** [le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi di rango costituzionale] **che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso** prima della conclusione dei lavori della conferenza
- ✓ Si considera in ogni caso **acquisito l'assenso senza condizioni** delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione ovvero, pur partecipandovi, non abbiano espresso la propria posizione, ovvero abbiano espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza

La ZES unica (D.L. 124/2023)

L'autorizzazione unica (art. 15)

- ✓ Ove si renda necessario riconvocare la conferenza di servizi sul **livello successivo di progettazione**, **tutti i termini sono ridotti della metà** e gli ulteriori atti di autorizzazione, di assenso e i pareri comunque denominati, eventualmente necessari in fase di esecuzione, sono rilasciati in ogni caso nel termine di **sessanta giorni** dalla richiesta
- ✓ La **determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi** **sostituisce ogni altra autorizzazione**, approvazione e parere comunque denominati **e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività** previste nel progetto. Ove necessario, essa costituisce **variante allo strumento urbanistico** e comporta la dichiarazione di **pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità** dell'intervento. La determinazione motivata comprende, recandone l'indicazione esplicita, la valutazione di impatto ambientale e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto

La ZES unica (D.L. 124/2023)

L'autorizzazione unica (art. 15)

- ✓ Qualora siano emerse **valutazioni contrastanti tra amministrazioni** a diverso titolo competenti che abbiano condotto ad un **diniego di autorizzazione**, il coordinatore della Struttura di missione ZES può chiedere al Ministro per gli affari europei il **deferimento della questione al Consiglio dei ministri**, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti
- ✓ La Presidenza del Consiglio dei ministri indice, entro dieci giorni dalla richiesta, una riunione preliminare con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso valutazioni contrastanti. In tale riunione i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una **soluzione condivisa, che sostituisca, in tutto o in parte, il diniego di autorizzazione**

La comunicazione di motivi ostativi (art. 10-bis legge 241/1990)

- ✓ L'art. 10-bis della legge 241/1990 esprime un principio di carattere generale la cui ratio è quella di consentire all'interessato, quand'anche abbia partecipato al procedimento, di **interloquire prima delle definitive determinazioni sfavorevoli** che l'Amministrazione procedente abbia maturato [Cons. di Stato aprile 2010]
- ✓ Il preavviso di diniego ha una **evidente natura endoprocedimentale** e costituisce lo strumento per **consentire agli interessati di conoscere le ragioni che stanno orientando l'azione dell'amministrazione** in modo che gli stessi possano fornire ogni (eventuale) elemento utile per una possibile diversa conclusione dell'iter procedimentale [Cons. di Stato dicembre 2010]

La comunicazione di motivi ostativi (art. 10-bis legge 241/1990)

Le modifiche apportate dall'[art. 12 comma 1 lett. e\) del D.L. 76/2020 \(c.d. decreto Semplificazioni\)](#), convertito in [legge 120/2020](#):

- ✓ la comunicazione ex art. 10-bis [non ha più effetto interruttivo ma sospensivo](#) dei termini del procedimento
- ✓ è stato [eliminato l'inciso](#) «Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale», sostituito da: «[...] del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, [se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni. In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato](#)»

La comunicazione di motivi ostativi (art. 10-bis legge 241/1990)

Pertanto la novella del 2020:

- a) specifica che il compito di motivare il mancato accoglimento spetta al responsabile del procedimento o all'autorità competente
- b) prevede che, in tal caso, la motivazione del provvedimento finale di diniego indichi “i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni”
- c) dispone che, in caso di annullamento in giudizio del provvedimento di rigetto dell'istanza l'amministrazione, nell'esercitare nuovamente il suo potere, «non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato»

La comunicazione di motivi ostativi (art. 10-bis legge 241/1990)

- ✓ La **finalità** della disposizione è di evitare che l'annullamento conseguente al mancato accoglimento delle osservazioni del privato a seguito del preavviso di diniego determini “plurime reiterazioni dello stesso esito sfavorevole con motivazioni ogni volta diverse, tutte ostative”
- ✓ L'intento è dunque di **ricondere l'intera vicenda ad un'unica impugnazione giurisdizionale**, “evitando che il privato sia costretto a proporre tanti ricorsi quante sono le ragioni del diniego”, non comunicate nel medesimo provvedimento (**relazione illustrativa al decreto legge**)

La comunicazione di motivi ostativi (art. 10-bis legge 241/1990)

- ✓ Per rafforzare la nuova impostazione data all'art. 10-bis, [il decreto interviene sull'art. 21-octies comma 2 della legge 241/1990](#) in materia di [annullabilità del provvedimento amministrativo](#), stabilendo che al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis sul preavviso di diniego non si applica la norma di cui all'art. 21-octies comma 2 secondo periodo, che esclude l'annullabilità in caso in mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato

La disciplina del silenzio assenso (art. 20 legge 241/1990)

- ✓ Nei casi in cui equivale ad accoglimento della domanda, **il silenzio ha valore di provvedimento** e, pertanto, l'amministrazione può, in via di **autotutela, annullare o revocare l'atto implicito di assenso (art. 20 comma 3 legge 241/1990)**
- ✓ In sostanza la disciplina del silenzio assenso opera dunque, allo stato attuale, come un **incentivo a provvedere, ma non offre totale certezza al privato** in merito alla valutazione compiuta da parte dell'ente sull'istanza presentata dall'interessato
- ✓ Infatti, **il decorso dei termini** per la formazione del silenzio assenso, senza che l'ente abbia emanato un provvedimento di diniego, potrebbe essere compatibile sia con una **valutazione positiva** dell'istanza da parte dell'amministrazione, sia con **un'istruttoria ancora non completa** o con una **pura inerzia**, che comunque consentirebbe all'amministrazione di intervenire in via di autotutela

La disciplina del silenzio assenso (art. 20 legge 241/1990)

- ✓ Il silenzio assenso non opera per gli atti e i procedimenti finalizzati alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, a quelli rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, alla salute e alla pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con appositi D.P.C.M.
- ✓ Un elenco dei casi di silenzio assenso è contenuto nella **tabella A allegata al D.Lgs. 222/2016** (c.d. decreto SCIA 2)

La disciplina del silenzio assenso (art. 20 legge 241/1990)

- ✓ L'articolo 62 del D.L. 77/2021 introduce il nuovo comma 2-bis dell'art. 20 della legge 241/1990: nei casi di formazione del silenzio assenso è ora previsto l'obbligo per l'amministrazione di rilasciare in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione dell'intervenuto accoglimento della domanda entro dieci giorni dalla richiesta
- ✓ Decorso inutilmente il termine, l'attestazione dell'amministrazione può essere sostituita da una dichiarazione sostitutiva del privato
- ✓ Finalità della norma: "consentire la piena operatività e il rafforzamento dell'efficacia del silenzio assenso" (relazione illustrativa al D.L.), riconoscendo il diritto dell'interessato a un'attestazione che ne dimostri l'avvenuta formazione