

**Il rispetto dei termini di procedimento.**

**Guida all'interpretazione sistematica e al collegamento tra i  
principali istituti giuridici della L. 241/1990 e le normative  
di settore**

Relatore: Stefano Bianchini

10 novembre 2022

## Sommario dell'intervento:

- 1) Principi generali, funzioni e organizzazione del SUAP:** il «procedimento dei procedimenti» esclusivamente telematico;
- 2) Il procedimento automatizzato:** come si svolge, patologie, richieste istruttorie, rimedi *ex post*, tempistiche e silenzio assenso, preavviso di rigetto;
- 3) Il procedimento ordinario:** articolazione procedimentale, silenzio assenso, conferenza di servizi e le sue tempistiche perentorie (quali utilità operative?), il silenzio assenso tra pp.aa.

**1.**

# **Principi generali, funzioni e organizzazione del SUAP**

Art. 1, comma 1, lett. m), d.P.R. 160/2010

In linea con le finalità di cui all'art. 38, comma 3, del D.L. 112/2008, il SUAP è «**l'unico** punto di accesso per il richiedente in relazione **a tutte** le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta **unica** e **tempestiva** **in luogo** di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento»

## Da tale definizione derivano diverse considerazioni:

1) l'interlocuzione con il privato avviene solo ed esclusivamente tramite il SUAP [→ principi di collaborazione e buona fede]



- art. 2, comma 2, d.P.R. 160/2010: «Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni (...) ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica, (...) al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto»;

- art. 4, comma 2, d.P.R. 160/2010: «Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente»

## **Art. 1, comma 2 *bis*, L. 241/1990**

«I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai **principi della collaborazione e della buona fede**»

→ dovere del privato di non fornire informazione errate o fuorvianti;

→ dovere di collaborazione da parte della P.A.

**...quindi, tutti gli atti endoprocedimentali devono  
transitare dal SUAP...  
esclusivamente in modo telematico...**

## **Art. 3 *bis*, L. 241/1990**

### *Uso della telematica*

«Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche **agiscono mediante strumenti informatici e telematici**, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.» [→ D.Lgs. 82/2005, cd. «CAD»]

Il «procedimento dei procedimenti» innanzi al SUAP si svolge **esclusivamente in modalità telematica**:

- art. 2, comma 3: «(...) il SUAP provvede **all'inoltro telematico** della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali **adottano modalità telematiche** di ricevimento e di trasmissione»
- art. 4, comma 1: «Il SUAP **assicura** al richiedente **una risposta telematica** (...)»;
- art. 4, comma 6: «Salva diversa disposizione dei comuni interessati e **ferma restando l'unicità del canale di comunicazione telematico con le imprese da parte del SUAP**, sono attribuite al SUAP le competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva»;
- art. 5, comma 4: «Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, **con modalità informatica**, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati».



«Le imprese, quindi, devono conformarsi alle modalità di comunicazione telematica scelte dalle amministrazioni interessate e, nel caso di attivazione dei portali, non possono liberamente optare neanche per una trasmissione tramite PEC, in quanto essa non dà luogo ad una gestione telematica del procedimento.

Poiché nel caso di specie non è disputato tra le parti che gli adempimenti per il collegamento del SUAP **con il portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it)** e l'adozione di strumenti che consentono la verifica in modalità informatica della completezza formale della segnalazione o dell'istanza e dei relativi allegati risultano completati per il Comune (...), l'istanza di autorizzazione in deroga presentata via PEC e non tramite la piattaforma telematica deve ritenersi **inefficace e non idonea a far decorrere i termini di avvio del procedimento telematico**» (T.A.R. Lombardia, sent. n. 16/2022).



«La **irricevibilità** di un'istanza presentata con modalità diverse da quelle prescritte è il naturale portato della previsione **di esclusività** della modalità telematica, sicché non può considerarsi decisiva l'obiezione formulata in via subordinata dalla ricorrente che né il d.P.R. n. 160/2010, né l'Allegato tecnico (...) contengano una specifica prescrizione sanzionatoria di irricevibilità di un'eventuale domanda cartacea presentata con le modalità tradizionali» (CGARS, sent. 550/2017; così anche T.A.R. Puglia, sent. 1330/2015).

E se il SUAP ammettesse un'istanza presentata in forma cartacea o comunque non telematica «fuori piattaforma»?

Si configura il rischio di un contenzioso, dato che un terzo che abbia interesse **all'annullamento** del titolo autorizzatorio formatosi nel mancato rispetto delle prescrizioni normative, potrebbe proporre ricorso (presumibilmente vittorioso) al TAR per il vizio di **violazione di legge** (art. 21 *octies*, comma 1, L. 241/1990)

2) quello che si svolge innanzi al SUAP è un cd. **“procedimento di procedimenti”**: la risposta che il SUAP deve fornire al privato deve essere - oltre che telematica e tempestiva – **unica**, ossia resa “**in luogo** di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento” (art. 1, comma 1, lett. m) e art. 4, comma 1, d.P.R. 160/2010), **ma...**

...ciò non significa che gli "enti terzi" sono svuotati delle loro competenze e che queste siano attratte dal SUAP, al contrario: **ogni "ente terzo" conserva la propria competenza e – specularmente – la propria responsabilità endoprocedimentale**

### **3) i termini per la conclusione del procedimento**

scattano dalla presentazione dell'istanza al SUAP e non all'«ente terzo»; sarà il SUAP a far partire il «cronometro procedimentale» una volta trasmessi telematicamente gli atti agli «enti terzi» competenti, **come individuati dal**

**SUAP**

In linea generale, rispetto all'atto amministrativo adottato «fuori termine», si distinguono due tesi contrapposte:

**1)** secondo parte della giurisprudenza (ad es., v. Cons. St. 5034/2020), il potere di provvedere permane solo fino allo scadere del termine, momento che segna l'impossibilità di pronunciarsi in maniera espressa da parte della p.a.;

**2)** secondo un altro orientamento (ad es., v. TAR Lazio, 7476/2020), residuerrebbero in capo all'amministrazione spazi di esercizio del potere di provvedere oltre il termine procedimentale, in ossequio al principio di inesauribilità del potere amministrativo

## **Art. 2, comma 8 *bis*, L. 241/90**

«Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini **di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7,** nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono **inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies,** ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.»

Ambito di applicazione **tipizzato** del comma 8 *bis* dell'art. 2 della L. 241/90:

- le determinazioni tardive in sede di conferenza di servizi semplificata (art. 14 *bis*, c. 2, lett. c), L. 241/1990);
- gli atti emanati tardivamente all'esito della riunione della conferenza di servizi simultanea (art. 14 *ter*, c. 7);
- Gli atti emanati dopo il silenzio assenso tra pp.aa. (art. 17 *bis*) e il silenzio assenso *ex art.* 20;
- i provvedimenti tardivi di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti (art. 19, c. 3 e 6 *bis*).



i termini di cui alle citate disposizioni hanno, quindi,  
natura **perentoria** (e non ordinatoria)



«sanzione» dell'**inefficacia**

## Profili problematici:

- cosa significa «inefficacia»? E rispetto le categorie dell'invalidità: l'atto tardivo è nullo o è annullabile? Oppure l'inefficacia è stata «elevata» a categoria autonoma?
- **certezza delle situazioni giuridiche:** è prospettabile un «diritto al rilascio» di un atto successivo a carattere ricognitivo e, specularmente, un obbligo in capo alla p.a. di emanarlo?

**2.**

**Il procedimento automatizzato**

**(art. 5 e ss., d.P.R. 160/2010; art. 10 *bis* – 19 - 20, L.  
241/1990)**

## Art. 5, comma 4, d.P.R. 160/2010

«Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatica, **la completezza formale** della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di verifica positiva, **rilascia automaticamente la ricevuta** e trasmette **immediatamente** in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti, in conformità all'Allegato tecnico di cui all'articolo 12, commi 5 e 6.»

## Art. 5, comma 5, d.P.R. 160/2010

A seguito del rilascio della ricevuta, «il richiedente, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, può avviare immediatamente l'intervento o l'attività», dato che la ricevuta «costituisce titolo autorizzatorio» (comma 7).

Art. 18 *bis*, **comma 1**, L. 241/1990

«Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata **immediatamente**, **anche in via telematica**, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione (...) e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all'articolo 8, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7. **La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione.** **Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente».**

Art. 18 *bis*, **comma 2**, L. 241/1990

«Nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini di cui agli articoli 19, comma 3, e 20, comma 1, decorrono dal ricevimento dell'istanza, segnalazione o della comunicazione **da parte dell'ufficio competente**».

Art. 5, comma 6, d.P.R. 160/2010

«Il SUAP, anche su richiesta delle amministrazioni e degli uffici comunali competenti, trasmette con modalità telematica al soggetto interessato **le eventuali richieste istruttorie**»

Il potere istruttorio di richiedere integrazioni trova limite nell'acquisizione d'ufficio, da parte dell'amministrazione, della documentazione già in possesso – a vario titolo – della p.a. stessa



art. 18, L. 241/1990, in particolare i **commi 2 e 3**

→ fondamentale in tal senso è il «**Fascicolo d'impresa**», quale servizio che consente alle P.A. di accedere agli atti relativi alle imprese, senza doverne richiedere copia alle imprese stesse (art. 4, commi 8 e 9, d.P.R. 160/2010)

Ulteriore limite – di carattere generale - al potere istruttorio è rappresentato dal divieto di aggravamento del procedimento (art. 1, comma 2, L. 241/1990)

Come può «reagire» il SUAP rispetto a un'attività iniziata «immediatamente»? Si applica l'art. 19, commi 3 e 6 *bis* della L. 241/90:

**1)** entro **60 gg.** (**30 gg.** in caso di SCIA edilizia) dal ricevimento della SCIA, la P.A., dopo verifiche documentali o anche sopralluoghi, «adotta motivati provvedimenti **di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa**»;

**2)** negli stessi termini, può invitare motivatamente il privato a **conformare** la sua attività alla normativa vigente **entro un termine non inferiore a 30 gg.**, con eventuale **sospensiva interinale** dell'attività stessa;



Secondo Corte cost., sent. 45/2019, «decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, **ormai priva dei poteri** (...)» (analogamente anche Corte cost., sent. 153/2020) → **il SUAP potrà attestare, su richiesta del privato, che la SCIA si è consolidata**

Quindi, i citati termini di 60 gg. e 30 gg. per la SCIA edilizia sono **decadenziali** e il loro rispetto è presidiato dalla **sanzione della «inefficacia»** ex art. 2, comma 8 *bis*, L. 241/90, ma....

...**3)** comma 4 dell'art. 19 della L. 241/1990:

«Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente **adotta comunque** [→ si tratta di **potere vincolato**] i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 **in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies** ».

Art. 21 *nonies*, comma 2 *bis*, L. 241/1990

«I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione **anche dopo la scadenza del termine di dodici mesi di cui al comma 1**, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

**In conclusione:** ai sensi del combinato disposto dell'art. 19, comma 4, L. 241/1990 e dell'art. 21 *nonies*, comma 2 *bis*, L. 241/1990, l'Amministrazione si trova ad esercitare un'autotutela **doverosa, senza limiti di tempo e senza necessità di motivazioni ulteriori** (rispetto alla falsità o al mendacio), consistente nella **protrazione dei termini per esercitare poteri interdittivi e ripristinatori**



«(...) l'attività segnalata dal ricorrente – avviata sulla base di dichiarazioni non corrispondenti al vero e concretizzatasi in un intervento differente rispetto a quello segnalato – realizza un'evidente violazione della normativa urbanistica (...), il che ha determinato un **doveroso** intervento dell'amministrazione diretto all'inibizione e, successivamente al ripristino dello *status quo ante* (...)» (Cass. pen., sez. III, sent. 13148/2020).

In caso di SCIA, si applica l'istituto della **comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza** (art. 10 *bis*, L. 241/1990)?

ART. 10 *bis*, COMMA 1, PRIMA DEL D.L. 76/20

Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo **interrompe** i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere **dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo.**

ART. 10 *bis*, COMMA 1, DOPO IL D.L. 76/20

Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo **sospende** i termini di conclusione dei procedimenti, che ricominciano a decorrere **dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo.**

- **interruzione**: determina l'arresto del procedimento, i cui termini ricominciano a decorrere da principio;
- **sospensione**: ferma il decorso del termine procedimentale al momento in cui si trova; una volta che sia spirata la causa di sospensione, il termine ricomincia a decorrere da dove si era fermato.

Il termine di 10 giorni per presentare osservazioni è perentorio?



TAR Calabria, sent. 944/2017: «*il termine di 10 giorni (...) **non è perentorio**, sia perché tale [termine] non è qualificato come perentorio*», sia alla luce dei «*principi di buona fede e correttezza*» (Cons. St., sent. 428/2019; v. ora **art. 1, comma 2 bis, L. 241/90**)

Art. 10 *bis*, 4° e 5° periodo, L. 241/90

«Qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, 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**»

Art. 21 *octies*, comma 2, secondo e terzo periodo, L. 241/90  
«Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10 *bis*.»



La SCIA è «*un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge*»  
(Cons. St., Ad. Plen. 15/2011).



« (...) la natura giuridica della segnalazione certificata di inizio attività - *che non è una vera e propria istanza di parte per l'avvio di un procedimento amministrativo poi conclusosi in forma tacita, bensì **una dichiarazione di volontà privata** di intraprendere una determinata attività ammessa direttamente dalla legge - induce **ad escludere** che l'autorità procedente debba comunicare al segnalante l'avvio del procedimento **o il preavviso di rigetto** ex art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 prima dell'esercizio dei relativi poteri di controllo e inibitori; il denunciante la S.C.I.A., infatti, è titolare di una posizione soggettiva originaria che rinvia il suo fondamento diretto ed immediato nella legge **che non ha bisogno di alcun consenso della P.A.** e, pertanto, la segnalazione di inizio attività non instaura alcun procedimento autorizzatorio destinato a culminare in un atto finale di assenso, espresso o tacito, da parte dell'Amministrazione; in assenza di procedimento, non c'è spazio per la comunicazione di avvio, per il preavviso di rigetto o per atti sospensivi da parte dell'Amministrazione» (Cons. St., sent. 9125/**2022**).*



TAR Veneto, sent. 95/2018: è «*da escludere che l'autorità procedente debba comunicare al segnalante l'avvio del procedimento o il preavviso di rigetto (...) prima dell'esercizio dei relativi poteri di controllo e inibitori*» di cui all'art. 19, comma 3, L. 241/1990 (cfr. anche TAR Sicilia, sent. 2329/2019; Cons. St., sent. 1111/2019).

Art. 5, comma 8, d.P.R. 160/2010

«Conformemente a quanto previsto **dall'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in caso di silenzio assenso**, decorsi i termini di cui all'articolo 2 della medesima legge dalla presentazione dell'istanza, ovvero i diversi termini previsti dalle specifiche discipline regionali o speciali, il silenzio maturato a seguito del rilascio della ricevuta, emessa automaticamente con le medesime modalità del comma 4, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide.»

## **Promemoria**

Rispetto alle tipologie di «silenzio» della P.A., si distingue:

- **silenzio assenso** (art. 20, L. 241/1990);
- **silenzio rigetto** (o silenzio diniego);
- **silenzio inadempimento** (art. 2, comma 8, L. 241/1990; artt. 31 e 117, D.Lgs. 104/2010).

## Art. 20, comma 1, L. 241/1990

«Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2. Tali termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato».

## Art. 20, comma 2 *bis*, L. 241/1990

«Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento (...), fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, l'amministrazione **è tenuta**, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, **un'attestazione** circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.»

## Art. 20, comma 8, DPR 380/2001

«Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti».

Ex art. 20, comma 4, L. 241/1990, il silenzio – assenso **non si applica:**

- ai procedimenti relativi a interessi cd. «sensibili»;
- «*ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione **come rigetto dell'istanza**»;*
- ai casi in cui la normativa europea impone l'adozione di provvedimenti espressi;
- alle altre ipotesi (residuali) individuate con d.P.C.M.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 20 della L. 241/1990, ai procedimenti ad istanza di parte in cui opera il silenzio assenso si applicano:

- la disciplina della **sospensione dei termini procedurali** ex art. 2, comma 7, L. 241/1990;
- l'istituto del «**preavviso di rigetto**» ex art. 10 *bis*, L. 241/1990.

### **3.**

## **Il procedimento ordinario**

**(art. 7 e ss., d.P.R. 160/2010; artt. 14 ss. e 20, L. 241/1990)**

Art. 7, comma 1, d.P.R. 160/2010

«Fuori dei casi disciplinati dal Capo III [cioè i «procedimenti automatizzati»], le istanze per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 2, comma 1, sono presentate al SUAP che, entro trenta giorni dal ricevimento, salvi i termini più brevi previsti dalla disciplina regionale, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata.»

Art. 7, comma 2, d.P.R. 160/2010

«Verificata la completezza della documentazione, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo **entro trenta giorni**, decorso il termine di cui al comma 1, salvi i termini più brevi previsti dalla normativa regionale»...

...pena la formazione del **silenzio – assenso**, *ex art. 20 L. 241/1990*

Art. 7, commi 3 e 6, d.P.R. 160/2010

«Quando è necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, **il responsabile del SUAP indice una conferenza di servizi** ai sensi e per gli effetti previsti dagli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero dalle altre normative di settore (...)» (comma 3), il cui provvedimento conclusivo «è, ad ogni effetto, **titolo unico** per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste» (comma 6).

## **N.B.**

E' il SUAP che indice la conferenza di servizi, individuando  
gli «enti terzi» interessati;  
è il SUAP il «*player* procedimentale»;  
è il SUAP che deve far partire il «cronometro dei tempi  
procedimentali» della conferenza

L'art. 14 della L. 241/1990 indica **tre tipologie** di conferenza di servizi:

1) conferenza di servizi **istruttoria** (comma 1);

2) conferenza di servizi **decisoria** (comma 2);

3) conferenza di servizi **preliminare** (comma 3).

Circa le modalità di svolgimento della conferenza, si distingue:

- conferenza **semplificata, con modalità asincrona** (art. 14 bis);
- conferenza **simultanea, con modalità sincrona** (art. 14 ter).

La conferenza **simultanea - sincrona** può essere convocata:

- se, dopo lo svolgimento della conferenza semplificata, la p.a. procedente non è in grado di decidere in senso positivo o negativo (art. 14 *bis*, comma 6) **sulla base delle «posizioni prevalenti»**;
- direttamente, se la p.a. procedente rileva "*una particolare complessità nella determinazione da assumere*" (art. 14 *bis*, comma 7);
- direttamente, quando ci sia una richiesta motivata in tal senso da parte delle altre pp.aa. o del privato interessato (art. 14 *bis*, comma 7);
- quando sia stata svolta la conferenza di servizi preliminare e sia presentato il progetto definitivo (art. 14, comma 3).

Art. 13 D.L. 76/2020, come modificato dal D.L. 77/2021

Fino al 30 giugno 2023, la conferenza di servizi **decisoria** (art. 14, comma 2, L. 241/90) può essere svolta **in forma semplificata, con modalità asincrona** (art. 14 *bis* L. 241/90), con i seguenti correttivi:

- 1) le pp.aa. devono esprimersi entro 60 gg.;
- 2) entro i successivi 30 gg., la p.a. procedente deve svolgere una riunione telematica per adottare la determinazione conclusiva



TAR Sardegna, sent. 647/2017: allorché l'attività procedimentale si svolga secondo le regole della conferenza di servizi «resta irrilevante la disciplina ordinaria dei termini procedimentali dei singoli subprocedimenti che, in tal caso, non trovano applicazione, restando altrimenti vanificata la finalità di accelerazione».

**L'art. 14 bis, comma 2,** prevede – con riferimento allo svolgimento della conferenza semplificata asincrona - una successione di termini cd. «infra - procedimentali», in particolare:

- **lett. b)**: termine perentorio, **non superiore** a 15 gg, entro cui richiedere integrazione istruttorie, *ex art. 2, comma 7, L. 241/90* [→ sospensione o interruzione?]
- **lett. c)**: termine perentorio, non superiore a 45 gg. (**fissato in** 90 gg. in caso di P.A. preposte a interessi «sensibili»), per le determinazioni finali  
→ **artt. 14 bis, comma 4, e art. 2, comma 8 bis, L. 241/90.**



TAR Lazio, sent. 3906/2020: «*La ratio di accelerazione e responsabilizzazione della PA sottesa all'art. 14 bis, comma 2, lett. b), deve essere contemperata con il **principio di autoresponsabilità** del soggetto che presenta un'istanza (...) per cui fino all'assolvimento [dell'] onere [di allegazione probatoria e documentale] il termine resta sospeso o interrotto, con preferenza sistematica per l'interruzione»...*

...ma l'art. 2, comma 7, L. 241/1990 parla di «sospensione»...

Le determinazioni delle pp.aa. partecipanti possono essere **espresse** in termini di:

1) assenso;

2) dissenso «incondizionato»;

3) assenso «condizionato»/dissenso «superabile».

**... a pena di formazione del silenzio - assenso**



TAR Sardegna, sent. 883/2016: *«il perfezionamento dell'invocato meccanismo dell'assenso implicito è subordinato (...) al fatto che vi sia stata una regolare e tempestiva convocazione delle amministrazioni poi risultate assenti, ontologicamente insito in qualunque *modus procedendi collegiale*»* → **ruolo fondamentale del SUAP come *player* della conferenza di servizi**

La determinazione finale di conclusione della conferenza può essere:

- 1) positiva, se le pp.aa. partecipanti si siano espresse esclusivamente con atti di assenso non condizionato, o comunque indicando condizioni e prescrizioni «superabili»;
- 2) negativa, qualora la pp.aa. partecipanti si siano espresse in termini di dissenso insuperabile.

Nei procedimenti ad istanza di parte, la determinazione conclusiva negativa produce gli effetti del **preavviso di rigetto** (art. 10 *bis*, L. 241/1990).

Se l'interessato presenta osservazioni, le pp.aa. partecipanti possono:

- 1) confermare il proprio diniego → determinazione conclusiva negativa;
- 2) esprimersi in termini di assenso *tout court* oppure condizionato → determinazione conclusiva può essere (?) positiva.

La determinazione conclusiva della conferenza simultanea:

1) è **immediatamente efficace** se le pp.aa. intervenute si sono espresse unanimamente;

2) se sono stati espressi dissensi motivati da pp.aa. preposte alla tutela di interessi sensibili o da amministrazioni regionali e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, l'efficacia della determinazione **viene sospesa** per il periodo utile all'esperimento dei rimedi di cui all'art. 14 *quinquies* (10 giorni).

Conferenza di servizi o silenzio «orizzontale» *ex art. 17 bis, L. 241/1990?*

Consiglio di Stato, parere 1640/2016: si applica l'art. 17 *bis* se la P.A. procedente deve acquisire l'assenso **di una sola amministrazione**, mentre nel caso di assensi **di più amministrazioni** si applica l'istituto della conferenza di servizi

L'istituto del silenzio «orizzontale» *ex art. 17 bis* **NON** si applica agli Sportelli unici



TAR Liguria, sent. 5/2020: l'art. 17 *bis* «*riguarda i procedimenti tra pubbliche amministrazioni non trovando applicazione nei procedimenti nei quali il rappporto intersoggettivo tra pubbliche amministrazioni si inserisce in un procedimento ad istanza di parte*»



Cons. St., parere 1640/2016: *«in caso di richiesta presentata dal privato, l'applicazione dell'art. 17 bis è esclusa senza che rilevi la circostanza che la richiesta sia presentata direttamente dal privato o da questi per il tramite dello sportello unico»*

***Grazie per l'attenzione***

**Stefano Bianchini**

**[Stefano.Bianchini@regione.emilia-romagna.it](mailto:Stefano.Bianchini@regione.emilia-romagna.it)**

**[bncsfn@unife.it](mailto:bncsfn@unife.it)**