

La conferenza di servizi

Relatore: Stefano Bianchini

19 ottobre 2023

**I. Premessa: il ruolo
del SUAP e dei cd.
«enti terzi» nel
«procedimento di
(sub)procedimenti»**



D.P.R. 160/2010:

- **art. 2, comma 2:** «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. 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»

SUAP → **“procedimento di (sub)procedimenti”** tramite il «**Portale
impresainungiorno**»



la risposta al privato deve essere **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) e

secondo i tempi e le modalità procedurali di cui al d.P.R.

160/2010

ART. 3 *bis* PRIMA DEL D.L. 76/20

«Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche **incentivano l'uso** della telematica nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.»

ART. 3 *bis* DOPO IL D.L. 76/20

«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.»

Art. 3, comma 1, D.Lgs. 82/2005 (cd. «CAD»)

«Chiunque ha **il diritto** di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti [di cui al D.Lgs. 82/2005] nei rapporti con [le pubbliche amministrazioni, i gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico] anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo»



T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, sent. 340/2023

«Lo Sportello unico costituisce, dunque, il canale **esclusivo** tra Amministrazione e imprenditore, consentendo a quest'ultimo di espletare *online*, in modo rapido e semplice, **tutte** le procedure previste per avviare un'attività economica»



T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, sent. n. 16/2022

«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** 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** [ossia, l'istanza è **IRRICEVIBILE**]».

Si ha, quindi, **irricevibilità** ad esempio nei seguenti casi:

- presentazione di pratiche in formato cartaceo;
- presentazione di pratiche «fuori piattaforma»;
- mancanza della firma in dichiarazioni, elaborati, documenti;
- presentazione di una SCIA quando dovrebbe essere presentata, ai sensi di legge, un'istanza per ottenere un'autorizzazione.

Art. 2, comma 1, secondo periodo, L. 241/1990

La cd. motivazione «**semplificata**»

«Se ravvisano la **manifesta** irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda [→ ruolo fondamentale del responsabile del procedimento ex art. 6, comma 1, lett. a), L. 241/1990], le pubbliche amministrazioni **concludono il procedimento** con un provvedimento espresso **redatto in forma semplificata**, la cui motivazione può consistere **in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo**» [→ divieto di non aggravamento del procedimento ex art. 1, comma 2, L. 241/1990]



T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, sent. 649/2023

«(...) secondo la prevalente e condivisibile giurisprudenza, **sussiste sempre l'obbligo per l'Amministrazione di provvedere, in presenza di una formale istanza del privato**, anche se la P.A. ritenga che la proposta domanda sia irricevibile, inammissibile od infondata, non potendo la medesima Amministrazione rimanere inerte, atteso che l'art. 2 della legge n. 241 del 1990, nel testo novellato, le ha imposto di rispondere in ogni caso alle istanze dei privati»



T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, sent. 4523/2023

«Il **dovere di procedere** è finalizzato a tutelare la posizione sostanziale dell'istante che, **al fine di meglio gestire i propri interessi anche economici, ha bisogno di ricevere riposta dall'amministrazione intimata** [→ principio di buona fede e collaborazione *ex art 1, comma 2 bis, L. 241/1990*], anche nel caso di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda», peraltro in linea con l'obiettivo di dare certezza ai rapporti giuridici.

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

Oltre all'irricevibilità della stessa, si configurerebbe 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 T.A.R. per il vizio di **violazione di legge** (art. 21 *octies*, comma 1, L. 241/1990), con connesse responsabilità per la P.A. e i funzionari.

I termini per la conclusione del «procedimento di (sub)procedimenti» scattano dalla presentazione dell'istanza/della segnalazione al SUAP e non all'“ente terzo”; sarà il SUAP a far partire il «cronometro procedimentale»...

...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 – il proprio ruolo endoprocedimentale e le relative responsabilità**

CONFERENZA DEI SERVIZI



**II. SUAP, «enti terzi» e
conferenza di servizi**

Capo IV del d.P.R. 160/2010 – *Procedimento ordinario*

Art. 7, comma 1

«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 [→ criterio di specialità]», il cui provvedimento conclusivo «è, ad ogni effetto, **titolo unico** per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste».

N.B.

E' il SUAP che indice la conferenza di servizi, individuando
gli «enti terzi» interessati



è il SUAP che deve far partire il «cronometro dei **tempi**
procedimentali» della conferenza di servizi



T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 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».

Circa **la tipologia** della conferenza di servizi, l'art. 14 della L. 241/1990 distingue:

1) conferenza di servizi **istruttoria** (comma 1): è un modulo procedimentale **facoltativo**, per ottenere «una prima valutazione» sui diversi interessi pubblici. La conferenza si conclude, di regola, con un verbale in cui sono riportate le posizioni delle amministrazioni che ne hanno preso parte; il verbale ha «solo» valore strumentale alla decisione finale che verrà assunta dall'amministrazione precedente. La forma di svolgimento è demandata all'amministrazione precedente, che può anche decidere di utilizzare lo schema della conferenza di servizi decisoria (art. 14 *bis*, L. 241/1990);

2) conferenza di servizi **decisoria** (comma 2), che è **obbligatoria** «quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati»;

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

Circa **le modalità di svolgimento** della conferenza di servizi, si distingue:

- conferenza **semplificata, con modalità asincrona** (art. 14 *bis*);
- conferenza **simultanea, con modalità sincrona** (art. 14 *ter*),
ossia con «con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti»

La conferenza **simultanea - sincrona** si convoca:

- se, dopo lo svolgimento della conferenza semplificata, la p.a. precedente non è in grado di decidere in senso positivo o negativo (art. 14 *bis*, comma 6);
- direttamente, se la p.a. precedente rileva “*una particolare complessità nella determinazione da assumere*” (art. 14 *bis*, comma 7): tale scelta procedimentale deve essere motivata e la motivazione dovrà aver riguardo alla particolare complessità della fattispecie, che rende presumibile che la conferenza di servizi semplificata sfoci comunque in una conferenza di servizi simultanea;
- direttamente, quando ci sia una richiesta motivata in tal senso da parte delle altre pp.aa. o del privato interessato entro il termine di cui all’art. 14 *bis*, comma 2, lett. b) (art. 14 *bis*, comma 7);
- quando sia stata svolta la conferenza di servizi preliminare e sia presentato il progetto definitivo (art. 14, comma 3);
- in caso di progetto sottoposto a VIA regionale (art. 14, comma 4).

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

- **lett. b)**: termine perentorio, **non superiore** a 15 gg, entro cui è possibile richiedere integrazioni istruttorie, ex art. 2, comma 7, L. 241/1990 [→ 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», salvo che la normativa «di settore» preveda un termine più lungo), per le determinazioni finali → **artt. 14 bis, comma 4, e art. 2, comma 8 bis, L. 241/90.**

Art. 2, comma 7, L. 241/1990

I termini procedurali «possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni [che è un termine non perentorio], per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni» [→ principi di non aggravamento del procedimento, di buona fede e collaborazione *ex art. 1, commi 2 e 2 bis*, L. 241/1990]

- **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.



T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II *quater*, 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*»...

Art. 13, comma 1, lett. a), D.L. 76/2020

«Fino al 30 giugno 2024, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi **decisoria** ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, le amministrazioni procedenti **adottano** lo strumento della conferenza semplificata di cui all'articolo 14-bis della medesima legge, con le seguenti modificazioni:

a) tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza **entro il termine perentorio di trenta giorni** e in caso di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico- territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute il suddetto termine **e' fissato in quarantacinque giorni**, fatti salvi i maggiori termini previsti dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea;»

Art. 14 *bis*, comma 3, L. 241/1990

«Entro il termine di cui al comma 2, lettera c), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza. Tali determinazioni, **congruamente motivate**, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, 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 **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.**»

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 rese tardivamente 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 dannosi (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?
- **certezza delle situazioni giuridiche**: è prospettabile in capo al privato una «pretesa al rilascio» di un atto successivo a carattere ricognitivo e, specularmente, un obbligo in capo alla p.a. di emanarlo? (→ principio di doverosità dell'azione amministrativa e di buona fede ex art. 1, comma 2 *bis*, L. 241/1990)
- come opera l'**autotutela** ex art. 21 *nonies* L. 241/90?

Caratteri del provvedimento amministrativo sono:

- 1) **validità**, ossia la conformità del provvedimento alla fattispecie normativa;
- 2) **efficacia**, ossia l' idoneità del provvedimento a produrre effetti.

Il provvedimento può essere:

- valido ma inefficace (ad es., i provvedimenti «condizionati»);
- invalido ma efficace (ad es., il provvedimento annullabile *ex art. 21 octies*, comma 1, L. 241/1990).



T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, sent. 1122/2023

Ai sensi dell'art. 2, comma 8 *bis*, L. 241/1990 «la tardività degli atti - riguardanti quattro specifici ambiti tra cui: la conferenza di servizi semplificata e simultanea (art. 14-bis, comma 2, lettera c) (...) - comporta come “sanzione” **l'immediata inefficacia e non la nullità degli stessi.**

Questo significa che detti pareri, se tardivi, **non potranno sicuramente spiegare la loro funzione-efficacia tipica**, ma, **essendo comunque entrati nel quadro procedimentale in corso di svolgimento**, potranno e dovranno essere presi in considerazione anzitutto come fatti storici e le considerazioni giuridiche in essi eventualmente contenute potranno fornire spunto per una autonoma valutazione discrezionale - anche in termini di pura “mimesi” - da parte dell'Autorità procedente.»

Art. 21 *nonies*, comma 1, L. 241/1990

«Il provvedimento amministrativo **illegittimo ai sensi dell'articolo 21-*octies***, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-*octies*, comma 2, può essere annullato d'ufficio, **sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole**, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, **e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati**, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. **Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.**»

Art. 14 *bis*, comma 4, L. 241/1990

«Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, **equivalgono ad assenso senza condizioni.**

Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, allorché implicito.»

La determinazione finale di conclusione della conferenza può essere (art. 14 *bis*, comma 5, L. 241/1990):

1) positiva, se le pp.aa. partecipanti si siano espresse esclusivamente con atti di assenso non condizionato, o comunque indicando condizioni e prescrizioni «superabili» → art. 14 *quater*, L. 241/1990;

2) negativa, qualora la pp.aa. partecipanti si siano espresse in termini di dissenso insuperabile.

Art. 14 *quater*, L. 241/1990

«1. 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»

«3. **In caso di approvazione unanime**, la determinazione di cui al comma 1 è immediatamente efficace. **In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti**, l'efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14-quinquies e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti»



Cons. St., Sez. III, sent. 2127/2022

«(...) spetta 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»

Art. 14 *bis*, comma 5, L. 241/1990

Nei procedimenti ad istanza di parte, la determinazione conclusiva negativa produce gli effetti del **preavviso di rigetto** (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.**



T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. II, sent. 377/2018

«(...) come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza riguardo al termine di 10 giorni previsto dall'art. 10 *bis* (...), che persegue una finalità tipicamente collaborativa e deflattiva (...), il termine “**non è perentorio**, stante la mancanza di espressa qualificazione in tal senso contenuta nella legge. Pertanto le osservazioni degli interessati, ancorché tardive rispetto al suddetto termine (nella fattispecie erano state presentate 14 giorni dopo la ricezione della comunicazione dei motivi ostativi), **devono essere valutate dall'Amministrazione procedente**” (...) dato che tale interpretazione deriva dalla stessa *ratio* della disciplina volta a favorire l'acquisizione di ulteriori elementi al procedimento prima dell'adozione dell'atto conclusivo.»

[→ principi di buona fede e collaborazione tra privato e P.A. ex art. 1, comma 2 *bis*, L. 241/1990; adeguato svolgimento dell'istruttoria, art. 6, comma 1, lett. b), L. 241/1990]



T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-ter, sent. 9363/2023

«(...) va accolta la censura con cui il ricorrente ha lamentato la mancata valutazione delle osservazioni formulate, dovuta alla ritenuta tardività delle stesse, in quanto inviate dopo il decorso del termine di dieci giorni fissato nella comunicazione di avvio del procedimento. Sul punto, in primo luogo si osserva che le norme di cui alla legge n. 241/1990, in linea generale, **non fissano termini perentori per la partecipazione al procedimento** dei soggetti interessati, i quali, come noto, possono presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento (come erano pertinenti nella specie). Né la natura "perentoria" del termine di dieci giorni era indicata nella comunicazione di avvio del procedimento.

Ciò, comunque, non significa che l'interessato possa partecipare "ad oltranza" nell'ambito di un procedimento, posto che l'Amministrazione deve altresì garantire il rispetto dei generali principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, da declinarsi anche nel sollecito svolgimento dei procedimenti nei termini all'uopo fissati».

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*.»

Art. 14 *bis*, comma 5, L. 241/1990

«L'amministrazione procedente trasmette alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali osservazioni presentate nel termine di cui al suddetto articolo e **procede ai sensi del comma 2.** Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione **nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza**»

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



Cons. St., Sez. IV, sent. 8610/2023

«(...) a sostegno della conclusione per cui le disposizioni di cui agli artt. 14-bis e 17-bis sono animate da un'analogia ragione giustificatrice, merita di essere richiamata la decisione della Corte costituzionale n. 246/2018 (cfr. par. 4.2.3.1.) nella quale è stato chiarito che l'art. 17-bis, sebbene collocato al di fuori degli articoli espressamente dedicati alla conferenza di servizi (artt. 14-14-quinquies), trova applicazione anche nel caso in cui occorra convocare la conferenza di servizi in quanto «il silenzio assenso di cui all'art. 17-bis **opera sempre (anche nel caso in cui siano previsti assensi di più amministrazioni) e, se si forma, previene la necessità di convocare la conferenza di servizi.** Nel medesimo ordine di idee si era in precedenza espresso anche il più volte richiamato parere del Consiglio di Stato 13 luglio 2016, n. 1640 secondo cui, **in alternativa alla tesi secondo la quale 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)** si potrebbe sostenere che il silenzio assenso di cui all'art. 17-bis opera sempre (anche nel caso in cui siano previsti assensi di più amministrazioni) e, se si forma, previene la necessità di convocare la conferenza di servizi.»

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



T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, sent. 5/2020

L'art. 17 *bis* «riguarda i procedimenti tra pubbliche amministrazioni **non** trovando applicazione nei procedimenti nei quali il rapporto intersoggettivo tra pubbliche amministrazioni si inserisce in un procedimento ad istanza di parte» [da ultimo, cfr. T.A.R. Lazio, sent. 47/2023]



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»



III. L'autorizzazione unica ambientale e la conferenza di servizi

Il cd. «Regolamento AUA» di cui al d.P.R. 59/2013 è una disciplina di settore, con carattere di specialità rispetto alla disciplina generale di cui alla L. 241/1990; pertanto, gli artt. 14 e ss. della L. 241/1990 si applicano per quanto non diversamente previsto dal d.P.R. 59/2013

Art. 2, d.P.R. 59/2013

Ai fini del «Regolamento AUA», si intende per:

- a) autorizzazione unica ambientale: il provvedimento **rilasciato** dal SUAP, che sostituisce gli atti di cui all'art. 3 del medesimo «Regolamento AUA»;
- b) autorità competente: la Provincia (o altro ente individuato dalla normativa regionale) competente al **rilascio** (e al rinnovo o all'aggiornamento) dell'AUA, che confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento **adottato** dal SUAP o nella determinazione conclusiva dell'eventuale conferenza di servizi

L' AUA **è obbligatoria** (v. art. 3, comma 1, d.P.R. 59/2013, locuzione «*presentano*») e sostituisce i titoli abilitativi indicati dall'art. 3 medesimo (ad esempio: autorizzazione agli scarichi, autorizzazione alle emissioni in atmosfera, comunicazione in materia di rifiuti...)

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»

Art. 4, d.P.R. 59/2013

Presentazione della domanda per il rilascio dell'AUA **al SUAP**, che la trasmette **immediatamente, in modalità telematica** all'autorità competente e agli altri soggetti competenti



- 1) fase del **controllo** «**formale**» (entro 30 giorni, salvo cd. «sospensioni istruttorie»);
- 2) fase della **valutazione** «**sostanziale**».

Rispetto all'indizione della conferenza dei servizi, l'art. 4 del d.P.R. 59/2013 distingue due ipotesi:

- comma 4: se per **tutti** i titoli abilitativi sostituiti con l'AUA è previsto un procedimento la cui durata debba essere **pari o inferiore a 90 giorni**, la conferenza di servizi è indetta **dal SUAP** nei casi di cui agli artt. 14 e ss. della L. 241/1990;

- combinato disposto commi 5 e 7: se **anche per uno soltanto** dei titoli abilitativi sostituiti con l'AUA è previsto un procedimento la cui durata è **superiore a 90 giorni**, la conferenza di servizi è indetta:

- **dal SUAP**, se oltre all'AUA è necessario acquisire altri atti di assenso;

- **dall'autorità competente (Provincia)**, se l'AUA è l'unica autorizzazione da acquisire.



T.A.R. Campania, sent. 868/2020

Nei procedimenti AUA, non è «lasciato al SUAP alcun margine di discrezionalità e quest'ultimo, in quanto «mero organo coordinatore – attuatore», sarebbe obbligato a rilasciare il provvedimento di autorizzazione», pena l'azionabilità del **silenzio inadempimento** (artt. 31 – 117, D.Lgs. 104/2010).

Concluso il procedimento ordinario, residuano **i poteri di controllo e sanzionatori delle autorità preposte**: tali procedimenti «successivi» hanno – però – una loro **completa autonomia procedimentale** rispetto al procedimento **concluso** dal SUAP con il rilascio del titolo autorizzatorio (o della determinazione di conclusione della conferenza di servizi).

Stefano Bianchini

Stefano.Bianchini@regione.emilia-romagna.it

bncsfn@unife.it