Finanziato dall'Unione europea NextGenerationEU

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica

REGIONE DEL VENETO

# LINEE GUIDA OPERATIVE DI SEMPLIFICAZIONE NELLA REGIONE DEL VENETO

PNRR – M1 C1 sub-investimento 2.2.1
"*Assistenza tecnica a livello centrale e locale*"
CUP H11B21007650006

A cura della Segreteria Tecnica

ottobre 2026

Area Bilancio, Risorse Finanziarie, ICT, Affari Generali e Semplificazione
Direzione Semplificazione normativa e procedimentale

# Indice

**1. Premessa....3**

**2. Obiettivi....4**

2.1. Gli obiettivi specifici dell'azione di semplificazione amministrativa indicati dal PNRR e dall'AGID 2020-2026 (obiettivi di medio e lungo periodo)....4

2.2. Gli obiettivi generali di semplificazione amministrativa (attivabili nel breve periodo)....5

**3. Gli istituti di semplificazione amministrativa....6**

Premessa....6

3.1 Il termine di conclusione del procedimento: le modifiche dell'art. 2 della L. 241/1990. Il principio *once only*....6

3.2 L'introduzione della sanzione dell'inefficacia dei provvedimenti adottati in ritardo....8

3.3 Le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia della P.A., non solo a richiesta dell'interessato, ma anche d'ufficio....9

3.4 L'attività consultiva (di acquisizione delle conoscenze e dei pareri): gli artt. 16 e 17 della L. 241/1990 9

3.5 Gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici (art. 17 *bis* della L. 241/1990)....11

3.6 Il rafforzamento dell'istituto del silenzio – assenso (art. 20 della L. 241/1990)....12

3.7 La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA): gli artt. 19 e 19 *bis* della L. 241/1990....14

3.8 La conferenza di servizi (art. 14 e ss. L. 241/1990): la conferenza semplificata e quella simultanea; modalità di partecipazione delle PP.AA.; termini istruttori; dissensi e rimedi previsti; regole speciali per le PP.AA. portatrici di interessi sensibili (artt. 14 *bis* - 14 *quinquies* L. 241/1990)....16

3.9 L'annullamento d'ufficio *ex* art. 21 *novies* L. 241/1990: la riduzione del termine massimo previsto ...28

3.10 La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 *bis* e 21 *octies* L. 241/1990): le modifiche apportate dall'art. 12 del D.L. 76/2020....31

3.11 La riadozione del provvedimento amministrativo annullato dal giudice (art. 21 *decies* L. 241/1990) 33

3.12 La digitalizzazione dei procedimenti amministrativi: introduzione del procedimento amministrativo telematico come principio generale nei rapporti interni tra PP.AA. e nei rapporti tra privati (artt. 3 *bis*, 5 e 8 della L. 241/1990)....34

3.13 Gli accordi ex artt. 11 e 15 L. 241/1990....35

**4. Ambito di intervento operativo delle linee guida....36**

**5. Singole procedure....36**

5.1 Verifica di assoggettabilità a VAS....37

5.2 La Valutazione Ambientale Strategica (VAS)....38

5.3. Verifica facilitata di sostenibilità ambientale (VFSA)....40

5.4 Verifica di assoggettabilità a VIA....40

5.5 Valutazione preliminare....41

5.6 Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR)....42

5.7 Proroga della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)....45



108d5e93

5.8 Verifica di ottemperanza alle condizioni ambientali e monitoraggio (VIA) ....46
5.9 Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ....47
5.10 Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) ....49
5.11 Autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di smaltimento e di recupero rifiuti – procedura ordinaria ....52
5.12 Autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di smaltimento e di recupero rifiuti – procedura semplificata ....55
5.13 Autorizzazione impianti di energia elettrica da fonti fossili ....56
5.14 Autorizzazione impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili ....57
5.15 Autorizzazione alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici ....65
5.16 Autorizzazione paesaggistica ....70
5.17 Accertamento di compatibilità paesaggistica ....74
5.18 Permesso di costruire ....76



108d5e93

## 1. Premessa

La necessità di rendere più semplici e più veloci i procedimenti amministrativi è da tempo l'obiettivo perseguito a livello eurounitario: il diritto ad una buona amministrazione si ritrova sancito all'art. 41 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, nonché all'art. 49 del Trattato U.E.

Ciò comporta l'obbligo di assicurare certezza nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione attraverso l'uniformità e la proporzionalità dell'azione amministrativa; il divieto di aggravare i procedimenti amministrativi se non per straordinarie e motivate esigenze istruttorie (art. 1, comma 2 L. 241/1990); l'obbligo di improntare i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione ai principi di collaborazione e buona fede (art. 1, comma 2 *bis* L. 241/1990) garantendo il diritto del privato di "chiedere una volta sola alla P.A." (principio "*once only"*) ed il corrispondente divieto di richiedere informazioni o documenti già in possesso delle pubbliche amministrazioni.

In tale contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR) ha previsto la semplificazione all'interno delle riforme cd. "abilitanti", atte cioè a rimuovere gli ostacoli amministrativi che penalizzano la competitività del nostro sistema economico anche sul piano internazionale. In tal senso sono già stati introdotti diversi correttivi alla legislazione nazionale (in particolare alla L. 241/1990) e a quella regionale. Da ultimo, attraverso le misure di semplificazione dettate dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76, cd. "*Decreto Semplificazione*", convertito dalla L. 120/2020 e dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77, cd. "*Decreto Semplificazione bis*", convertito dalla L. 108/2021; dai vari DD.LL. nn. 34/2020, 121/2021, 152/2021, 36/2022, 50/2022, 176/2022, 19/2024, 25/2025 tutti convertiti in legge; dalla L. 182/2025 nonché dal D.L. 19 febbraio 2026, n. 19, convertito dalla L. 50/2026. Questi provvedimenti legislativi hanno introdotto specifiche misure di semplificazione delle procedure amministrative per determinati settori (ad esempio per le fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, il dissesto idrogeologico, l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica). Ulteriori semplificazioni sono, inoltre, previste dalle leggi "concorrenza" (da ultimo L. 190/2025), con cui si prevede la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione "pro-concorrenziale" e la semplificazione dei controlli sulle attività economiche.

Il comune denominatore delle disposizioni legislative sopra citate consiste nell'introduzione di meccanismi rivolti a liberalizzare le attività economiche tramite l'autovalutazione circa la conformità alle norme dell'attività intrapresa, con relativa assunzione di responsabilità (SCIA), mentre i regimi autorizzativi sono mantenuti solo se giustificati dall'interesse generale; dall'altro, si vuole semplificare ancor più l'azione amministrativa rafforzando gli istituti del silenzio-assenso e della conferenza di servizi, nonché l'utilizzo degli strumenti di coordinamento come il SUAP ed il SUE.

In quest'ottica, in adempimento dell'art. 61 del D.L. 76/2020 convertito dalla L. 120/2020, sono state adottate le «*Linee guida nazionali per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi riguardanti la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture appartenenti alla rete di distribuzione*» con decreto del Ministro della transizione ecologica (oggi MASE) pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30.12.2022. Sotto altro profilo, in adempimento dell'art. 48, comma 7, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla L. 108/2021, il Consiglio Superiore dei lavori pubblici ha adottato le «*Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC».* Sebbene il riferimento delle linee guida sia specifico ai progetti PNRR, esse hanno costituito utile riferimento per tutti gli affidamenti. Oggi i contenuti delle Linee guida in questione sono stati inseriti come disposizioni a regime nel nuovo Codice dei contratti pubblici all'art. 38 del D.Lgs. 36/2023 e ss.mm.ii.



108d5e93

La Regione del Veneto, per quanto di competenza, contribuisce ad assicurare a favore dei propri cittadini ed imprese un quadro certo e trasparente di regole semplificate all'interno del quale operatori e pubblica amministrazione siano in grado di svolgere efficacemente le proprie funzioni sociali. In tal senso con DGR n. 1064 del 31.07.2018 la Regione ha già adottato apposite *Linee guida in materia di Conferenza di Servizi*.

Le presenti linee guida, il cui ambito di applicazione è definito al § 4, costituiscono uno degli strumenti attraverso i quali è ulteriormente attuata la semplificazione amministrativa nella prassi operativa delle pubbliche amministrazioni regionali e locali.

## 2. Obiettivi

### 2.1. Gli obiettivi specifici dell'azione di semplificazione amministrativa indicati dal PNRR e dall'AGID 2020-2026 (obiettivi di medio e lungo periodo)

La semplificazione dei singoli procedimenti amministrativi è prevista all'interno del PNRR come un obiettivo a sé stante, di medio-lungo periodo comprendente per le procedure individuate:

- la riduzione dei tempi per la gestione delle procedure;
- la liberalizzazione, semplificazione, reingegnerizzazione e uniformazione delle procedure;
- la digitalizzazione delle procedure per l'edilizia ed attività produttive;
- la misurazione della riduzione degli oneri e dei tempi dell'azione amministrativa.

In linea con gli obiettivi generali del PNRR anche l'Agenda per la semplificazione 2020-2026, così come aggiornata a settembre 2025, intende contribuire a creare una pubblica amministrazione più semplice, veloce e vicina ai cittadini, insistendo particolarmente sulla riduzione e la certezza dei tempi delle procedure; la reingegnerizzazione e uniformazione delle stesse; la digitalizzazione e gli sportelli unici; l'attuazione del principio *"once only*", in particolare nel settore della tutela ambientale e della *green economy*.

Il conseguimento di tali obiettivi dipende in gran parte da una forte semplificazione legislativa ed amministrativa che interessa direttamente le Regioni.

Come è noto, alla fine del 2021 ha preso avvio il progetto di semplificazione e supporto per l'attuazione del PNRR attualmente *in itinere* (*PNRR M1-C1 sub-investimento 2.2.1 "Assistenza tecnica a livello centrale e locale" – cd. Progetto Mille Esperti*), che coinvolge Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. In Veneto, nell'ambito di tale progetto sono state analizzate 83 diverse tipologie di procedure complesse selezionate dal Piano Territoriale della Regione del Veneto approvato con DGR n. 1718 del 09.12.2021, da ultimo aggiornato con DGR n. 1437 del 03.12.2024, sia in termini di durata media dei relativi procedimenti, sia in termini di arretrato, con particolare riferimento ai procedimenti propedeutici alla realizzazione degli interventi del PNRR. Le criticità emerse sono risultate riconducibili in prevalenza, per quanto attiene ai procedimenti di competenza regionale, agli ambiti delle valutazioni ed autorizzazioni ambientali, dei rifiuti, delle fonti rinnovabili e del sistema irriguo; per quanto attiene ai procedimenti di competenza degli Enti locali, principalmente, all'ambito edilizio (permesso di costruire) e paesaggistico (autorizzazioni paesaggistiche), alle autorizzazioni ambientali, alle bonifiche, nonché alle fasi propedeutiche alle procedure di appalto e alla fase esecutiva nelle procedure di affidamento dei lavori. Con riferimento a tali procedimenti sono state, quindi, analizzate le criticità



108d5e93

normative, procedimentali ed organizzativo-gestionali relative, anche attraverso il confronto con le amministrazioni regionali e locali interessate in sede applicativa.

All'esito, sono state individuate quelle che appaiono le soluzioni percorribili nel breve e nel lungo periodo. Trattasi in primo luogo di assicurare la "pulizia" dell'ordinamento attraverso il riassetto normativo, eliminando incongruenze e antinomie relative ai diversi settori legislativi, cancellando norme implicitamente già abrogate e, soprattutto, verificando in concreto se sia realmente necessario normare per il raggiungimento del fine pubblico perseguito (semplificazione legislativa).

Allo stesso tempo, si rende necessario assicurare la corretta applicazione dei meccanismi volti a semplificare l'azione amministrativa (semplificazione amministrativa) già introdotti dalle riforme in essere (D.L. 76/2020 e D.L. 77/2021) ed eventualmente introdurne di nuovi.

### 2.2. Gli obiettivi generali di semplificazione amministrativa (attivabili nel breve periodo)

A normativa invariata, quello che può essere fatto sin da subito è applicare le disposizioni di legge statali e regionali vigenti, che prevedono meccanismi di semplificazione e velocizzazione dell'attività amministrativa.

Semplificare significa, infatti, dare anzitutto attuazione ai principi generali di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e all'art. 1 della L. 241/1990, in modo da assicurare:

- l'obbligatoria applicazione degli istituti di semplificazione amministrativa previsti dalle norme alle singole fattispecie;
- la certezza nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione attraverso i comportamenti uniformi degli uffici;
- l'uso corretto della discrezionalità amministrativa ancorata a riferimenti conoscibili ed oggettivi (criteri generali).

Ciò comporta, ad esempio, l'obbligo di dare completa e corretta applicazione alle disposizioni sui termini di conclusione del procedimento e sulle conseguenze del loro mancato rispetto (art. 2 della L. 241/1990); alle modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia della P.A.; ai meccanismi previsti dagli articoli 16 e 17 della L. 241/1990 per la mancata formulazione di pareri e valutazioni tecniche nei termini previsti; alle disposizioni sul silenzio assenso (artt. 17 *bis* e 20 della L. 241/1990) e a quelle sul procedimento (accelerato o meno) in conferenza di servizi (artt. 14 *bis* e ss. della L. 241/1990). E così via, come meglio si vedrà *infra* al § 3.

Tra i comportamenti immediatamente attivabili, a legislazione invariata, si configurano, ancora:

- l'ottimizzazione delle procedure amministrative attraverso la correzione delle prassi non previste e che valgono ad appesantire il procedimento;
- l'omogeneizzazione delle prassi amministrative;
- la ricognizione delle *best practices* già in uso e la loro diffusione.



108d5e93

## 3. Gli istituti di semplificazione amministrativa

**Premessa**

La disciplina dettata dalla L. 241/1990 e ss.mm.ii. (d'ora in poi solo L. 241/1990) si basa sulla declaratoria di principi e regole generali dell'azione amministrativa ed intende semplificare le modalità di svolgimento dei procedimenti amministrativi e accelerarne i tempi di conclusione garantendo, al contempo, la collaborazione tra P.A. e privati, la partecipazione di questi ultimi alla specifica attività amministrativa di interesse assicurando, ove funzionale, una sorta di contraddittorio, nonché il coordinamento tra apparati.

Di fondamentale importanza è l'**art. 29 della L. 241/1990** che disciplina l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della legge medesima, di cui occorre tener sempre conto nell'esercizio sia delle funzioni normative che amministrative. Ai sensi dell'art. 29, commi 2 *bis* e 2 *ter* , della L. 241/1990 "*Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni (**LEP**) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano"*.

Ne deriva che, ove le discipline specifiche delle tipologie procedimentali nulla dispongano occorre sempre applicare le regole generali contenute nella L. 241/1990.

Dall'applicazione di dette regole sono esclusi i procedimenti diretti all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, nonché i procedimenti tributari.

Inoltre, occorre tener presente che, sempre ai sensi del citato art. 29, *le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla legge sul procedimento nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge* (art. 29, comma 2) e, pertanto, tali soggetti *nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela* (**art. 29, co. 2-*quater***).

Sulla base di quanto chiarito si analizzano i seguenti istituti fondamentali.

### 3.1 Il termine di conclusione del procedimento: le modifiche dell'art. 2 della L. 241/1990. Il principio *once only*

Ogni procedimento amministrativo, avviato su istanza del privato o d'ufficio, **deve concludersi** con l'adozione di un **provvedimento espresso entro un termine certo**. Fanno eccezione le ipotesi di silenzio (assenso o diniego) previste per legge; quelle in cui l'istanza del privato risulti palesemente pretestuosa o emulativa (TAR Lazio - Roma, sez. I *quater*, n. 748/2022; Consiglio di Stato, sez. III, 13 luglio 2021, n.



108d5e93

5284), oppure laddove non sussista un obbligo giuridico in capo alla Pubblica Amministrazione di provvedere (ad es. istanza di autotutela – Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4395/2020, salve alcune eccezioni).

Il provvedimento espresso deve adottarsi anche quando l'istanza del privato sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata. In tal caso, tuttavia, il provvedimento può essere adottato in forma semplificata con sintetica motivazione sulla causa di irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza dell'istanza (art. 2, comma 1, L. 241/1990) (TAR Puglia – Bari, n. 58/2021; Consiglio di Stato, sez. III, n. 2370/2018).

Il termine di durata del procedimento è di **30 giorni** (art. 2, comma 2, L. 241/1990), salva diversa previsione di legge o regolamentare. Le Regioni e gli Enti locali nel disciplinare i procedimenti amministrativi di propria competenza, non possono stabilire termini procedimentali maggiori di quelli previsti per legge (art. 29, L. 241/1990).

Il termine di conclusione del procedimento, se avviato d'ufficio, decorre dall'avvio del procedimento; se avviato su istanza di parte, dal ricevimento della domanda (art. 2, comma 6, L. 241/1990).

L'eventuale richiesta di integrazioni istruttorie deve essere unica: il procedimento può essere **sospeso una volta sola** per un **periodo non superiore a 30 giorni** (art. 2, comma 7, L. 241/1990). Il motivo della sospensione può essere solo di natura istruttoria, ossia finalizzato all'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità che non siano già in possesso dell'Amministrazione stessa e non siano direttamente acquisibili presso altre Pubbliche Amministrazioni (principio *once only*). La disposizione non si applica alle valutazioni tecniche di cui all'art. 17 della L. 241/1990.

Si specifica che il termine di conclusione del procedimento continua a decorrere dal giorno in cui cessa la sospensione. Il termine non decorre daccapo come invece accade nel caso dell'interruzione.

Il **principio *once only*** è stato recentemente positivizzato con la novella apportata dall'art. 11 del D.L. 19/2026, convertito in L. 20 aprile 2026, n. 50 recante «*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione*»[1] all'**art. 50** del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'Amministrazione Digitale – **CAD**, con l'aggiunta, dopo il comma 2 *ter,* del seguente: «**2-*quater***. *Le pubbliche amministrazioni,* ***in attuazione del principio dell'unicità dell'invio, non richiedono ai cittadini e alle imprese dati e informazioni già detenuti*** *da un'amministrazione e* ***assicurano lo scambio delle informazioni*** *mediante la piattaforma di cui all'articolo 50-ter fin dalla progettazione dei servizi e mediante* ***l'identificativo univoco*** *di cui all'articolo 62, integrato nei loro sistemi.*". A ciò si aggiunga che le banche dati pubbliche sono rese immediatamente e automaticamente disponibili ai soggetti richiedenti mediante la **Piattaforma Nazionale Digitale Dati (PDND)**.

La pubblica amministrazione deve agire rispettando i termini amministrativi previsti in legge o regolamento, tuttavia per regola generale, il decorso del termine di conclusione del procedimento non esaurisce il potere della Pubblica Amministrazione di adottare il relativo provvedimento (TAR Lazio - Roma, sez. III *quater*, n. 4990/2020), salvo diversa previsione normativa (*v. infra* § 3.2).

L'inosservanza del termine può, comunque, determinare l'insorgere di **responsabilità** di tipo risarcitorio (art. 2 *bis*, comma 1, L. 241/1990); indennitario (art. 2 *bis*, comma 1, L. 241/1990); erariale (art. 2, commi 8 e 9, L. 241/1990); disciplinare (art. 2, commi 9 e 9 bis, L. 241/1990). Solo su istanza di parte, la Pubblica

[1] Il D.L. 19/2026 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 19 febbraio 2026, n. 41 ed è stato convertito con modificazioni con Legge 20 aprile 2026, n. 50.



108d5e93

Amministrazione indica nel provvedimento adottato con ritardo il termine normativamente previsto per la sua adozione e quello effettivamente impiegato (art. 2, comma 9 *quinquies*, L. 241/1990).

L'inadempimento o il ritardo nel rilasciare il provvedimento amministrativo può essere lamentato innanzi al Giudice amministrativo. Le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto contro il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse alla Corte dei conti.

Ai sensi del **comma 3 *ter* dell'art. 50 del CAD**, integralmente sostituito con la novella apportata dal D.L. 19/2026, convertito in L. 20 aprile 2026, n. 50, l'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili i dati ovvero il ritardo nell'abilitazione dell'accesso ai servizi della piattaforma di cui all'articolo 50-*ter* costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture. AgID effettua controlli annuali sul rispetto degli obblighi, con applicazione delle sanzioni previste dall'art. 18-bis del CAD in materia di "*Violazione degli obblighi di transizione digitale*".

### 3.2 L'introduzione della sanzione dell'inefficacia dei provvedimenti adottati in ritardo

Di regola i provvedimenti amministrativi acquistano efficacia con la loro adozione e, nel caso di provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati, con la loro comunicazione all'interessato (art. 21 *bis* L. 241/1990); essi sono immediatamente eseguibili, salvo che non ne sia disposta la sospensione per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, comunque *non oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies* (attualmente 6 mesi per effetto della novella apportata all'art. 21 *novies* dalla L. 02.01.2025, n. 182) (art. 21 *quater* L. 241/1990).

Ciò premesso, il legislatore del decreto *Semplificazioni* (D.L. 76/2020) ha inteso disincentivare l'inerzia degli amministratori sanzionando gli atti tardivi, anche in deroga alle regole generali.

In alcune ipotesi tassative previste all'art. 2, comma 8 *bis*, L. 241/1990, il decorso del tempo esaurisce il potere della Pubblica Amministrazione di adottare comunque il provvedimento.

Sono infatti **inefficaci** i provvedimenti, autorizzazioni, pareri, nulla osta e atti di assenso comunque denominati, adottati successivamente alla scadenza dei termini relativi:

- all'art. 14 *bis*, comma 2, lettera c), L. 241/1990 (conferenza di servizi asincrona);

- all'art. 14 *ter*, comma 7, L. 241/1990 (conferenza di servizi sincrona);

- all'art. 17 *bis*, commi 1 e 3, L. 241/1990 (silenzio tra Pubbliche Amministrazioni);

- all'art. 20, comma 1, L. 241/1990 (silenzio assenso);

- all'art. 19, commi 3 e 6 *bis*, primo periodo, L. 241/1990 (in materia di SCIA).

In questi casi, ove venga comunque adottato il provvedimento, questo non produce effetti e, di conseguenza, rimane valido il silenzio assenso maturato dopo la scadenza dei termini relativi alla conferenza di servizi, ai rapporti tra le pubbliche amministrazioni, al silenzio-assenso ed alla SCIA.

Rimane comunque ferma la facoltà in capo alla Pubblica Amministrazione di esercitare i poteri di annullamento d'ufficio di cui all'art. 21 *novies* della L. 241/1990, laddove ne ricorrano i presupposti e le condizioni. Si ricorda che il provvedimento di annullamento d'ufficio deve essere adottato nel termine di 6 mesi (*amplius* v. *infra* § 3.9).



108d5e93

### 3.3 Le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia della P.A., non solo a richiesta dell'interessato, ma anche d'ufficio

In caso di inerzia della Pubblica Amministrazione, una volta che sia superato il termine di conclusione del procedimento, è attivabile il potere sostitutivo previsto ai commi 9 *bis* e 9 *ter* dell'art. 2 della L. 241/1990. Per regola generale, il cittadino che ha presentato l'istanza per ottenere un determinato provvedimento amministrativo, scaduto il termine previsto senza che l'amministrazione abbia provveduto, può richiedere l'intervento del soggetto a cui il potere sostitutivo è attribuito affinché sostituisca l'ufficio inadempiente concludendo il procedimento al suo posto. In tal caso il procedimento deve concludersi entro un **termine pari alla metà** rispetto a quello originariamente previsto (art. 2, comma 9 *ter*, L. 241/1990).

Il nome del soggetto individuato per l'esercizio del potere sostitutivo deve essere pubblicato sul sito *internet* istituzionale dell'ente. Laddove la Pubblica Amministrazione non abbia individuato il soggetto titolare del potere sostitutivo, questo è automaticamente individuato nel Dirigente Generale o, in sua mancanza, nel Dirigente preposto all'Ufficio che deve adottare il provvedimento, oppure, in mancanza anche di quest'ultimo, nel funzionario di più elevato livello presente nell'Amministrazione. È oggi prevista anche la possibilità di individuare il soggetto sostitutivo in un'unità organizzativa dell'ente (art. 2, comma 9 *bis*, L. 241/1990). Il titolare del potere sostitutivo agisce tramite le strutture competenti o attraverso la nomina di un commissario *ad acta* (art. 2, comma 9 *ter*, L. 241/1990).

La novità introdotta con il decreto *Semplificazioni* (D.L. 76/2020) è che il potere sostitutivo, prima esercitabile solo su istanza del privato, può ora essere attivato **anche d'ufficio** (art. 2, comma 9 *ter*, L. 241/1990 come modificato dal D.L. 77/2021, convertito con L. 108/2021).

### 3.4 L'attività consultiva (di acquisizione delle conoscenze e dei pareri): gli artt. 16 e 17 della L. 241/1990

I pareri, collocandosi nella fase istruttoria del procedimento, costituiscono dei semplici atti preparatori, funzionalizzati all'adozione dell'atto finale; in tal senso sono endoprocedimenti nell'ambito del procedimento principale. Essi prendono l'avvio con la richiesta formulata dall'organo procedente che deve essere precedente all'emanazione del provvedimento finale. Ne consegue che l'emanazione del provvedimento, senza la preventiva richiesta del parere, ove normativamente previsto, si traduce in un vizio del provvedimento stesso.

I pareri si distinguono, anzitutto, in obbligatori e facoltativi: quando la richiesta di parere è prescritta dalla legge si parla di parere obbligatorio; in tali casi l'amministrazione procedente è tenuta a richiederlo e ad acquisirlo prima dell'emanazione del provvedimento, pena l'illegittimità del provvedimento stesso; quando invece la richiesta del parere non è prescritta dalla legge si parla di parere facoltativo. In questi casi il parere è richiesto se e nella misura in cui sia ritenuto opportuno in base ad autonome valutazioni del richiedente e, per il solo fatto di essere richiesto, entra a far parte del procedimento e deve essere valutato dall'autorità procedente. Ciò non significa che l'amministrazione debba necessariamente conformarsi al parere facoltativo, significa semplicemente che il parere, una volta acquisito, non può essere disatteso *tout court*, ma deve essere comunque preso in considerazione nella fase decisoria.

I pareri obbligatori si distinguono in vincolanti, non vincolanti e parzialmente vincolanti; i pareri facoltativi non sono mai ritenuti vincolanti per l'autorità procedente. Il parere è necessariamente vincolante solo quando tale evenienza è espressamente prevista dalla legge. Nel caso di parere



108d5e93

vincolante, il provvedimento finale deve avere lo stesso contenuto del parere, almeno in relazione alle valutazioni che il parere contiene.

Gli **artt. 16 e 17 della L. 241/1990** introducono alcuni meccanismi di semplificazione dei procedimenti nel caso sia utile o necessario acquisire **pareri** o **valutazioni tecniche**. Evidentemente, queste norme sono alternative a quelle relative alla conferenza di servizi, che pure ha lo scopo di semplificare i procedimenti complessi che prevedono l'acquisizione di molti pareri da parte di diverse amministrazioni.

**L'art. 16 della L. 241/1990** prevede, anzitutto, un preciso obbligo di rilascio dei pareri da parte degli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni, che devono essere resi entro **venti giorni** dal ricevimento della richiesta (sia quelli obbligatori che quelli facoltativi). A seguito delle modifiche apportate all'art. 16 in sede di conversione del D.L. 19/2026, è stato specificato che i pareri in questione devono essere: congruamente motivati; formulati in termini di assenso o dissenso e indicare le prescrizioni e le misure mitigatrici che rendano possibile l'assenso, quantificando, ove possibile, i relativi costi. Tali prescrizioni sono rese conformemente ai principi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria dell'intervento come risultante dal progetto originariamente presentato (**comma 4 *bis* dell'art. 16,** inserito in sede di conversione dalla L. 50/2026).

Il termine può essere interrotto, una sola volta, per motivate esigenze istruttorie e il parere deve essere reso definitivamente entro **quindici giorni** dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate. Nel caso in cui i termini previsti non vengano rispettati e il parere, sia obbligatorio che facoltativo, non sia stato comunicato, il responsabile del procedimento deve procedere indipendentemente dall'espressione del parere.

Viene, però, prevista un'eccezione per i pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini; in questo caso non si applicano i meccanismi di semplificazione previsti dall'art. 16.

I meccanismi di semplificazione previsti dalla L. 241/1990 operano diversamente nel caso delle **valutazioni tecniche**: ai sensi dell'art. 17 della L. 241/1990 entra in gioco la natura tecnica e non amministrativa di questi atti. Se, ad esempio, si deve decidere l'abbattimento di un edificio pericolante sarà necessario ottenere una valutazione tecnica sull'effettivo pericolo di crollo dell'edificio.

In questi casi, quando sia la legge o un regolamento a prevedere che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi o enti appositi, questi debbono provvedere a rilasciarli nei tempi stabiliti dalla norma o, in mancanza, entro **novanta giorni** dal ricevimento della richiesta (ma tali termini possono essere interrotti, una sola volta, per motivate esigenze istruttorie). Se tali termini non vengono rispettati, il responsabile del procedimento deve chiedere le valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari. La situazione determinata dal silenzio dell'amministrazione che deve rilasciare la valutazione consente la devoluzione ad altri organi tecnici della valutazione stessa (viene, infatti, definito **silenzio devolutivo**).

Anche in questo caso il meccanismo di semplificazione non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.



108d5e93

### 3.5 Gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici (art. 17 *bis* della L. 241/1990)

L'istituto del silenzio assenso tra amministrazioni, previsto dall'art. 3 della L. 124/2015 (che ha inserito l'**art. 17 *bis*** nella L. 241/1990), persegue la finalità di accelerare i procedimenti all'interno dei quali siano richiesti "*atti di assenso, nulla osta e concerto comunque denominati*" rilasciati da altre amministrazioni. Il D.L. 76/2020 ha introdotto alcune sostanziali modifiche al precedente testo includendo, già nel titolo dell'articolo, "*l'inerzia*" oltre al silenzio.

La nuova norma prevede che gli atti di assenso, nulla osta e concerto comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, interni al procedimento (endoprocedimentali), necessari per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, debbano essere resi entro **trenta giorni** dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente. Decorsi i trenta giorni senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso **si intende acquisito**.

L'amministrazione titolare del potere di emanare il provvedimento invia all'altra uno schema di provvedimento corredato della relativa documentazione; quest'ultima deve comunicare all'amministrazione procedente gli atti di assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento. Il termine può essere interrotto nel caso in cui sia necessario richiedere integrazioni documentali in relazione a particolari esigenze istruttorie che, comunque, devono essere motivate; una volta integrate le informazioni e documentazioni necessarie, riparte il termine di trenta giorni (e non sono ammesse ulteriori interruzioni). Alla scadenza del termine, nel caso in cui non sia stato comunicato l'assenso, questo si intende acquisito (art. 17 *bis*, comma 2).

Il meccanismo del silenzio assenso si applica "*anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche*" (art. 17 *bis* comma 3). Quello che cambia, in queste ipotesi, è il termine che viene portato da trenta a **novanta giorni** (a meno che non siano previsti termini diversi da leggi speciali o in attuazione dell'art. 2 della L. 241/1990), decorso il quale l'assenso, il concerto o il nulla osta si intende acquisito. A chiarimento della portata del terzo comma interviene l'ultimo comma dell'art. 17 *bis*, il quale chiarisce che il meccanismo del silenzio assenso non si applichi nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi; e proprio il diritto europeo ha in più occasioni affermato la necessità di provvedimenti espressi quando le decisioni amministrative riguardino interessi particolarmente tutelati.

Il D.L. 19/2026, convertito in L. 20 aprile 2026, n. 50, all'art. 4 ha previsto che per gli **interventi PNRR indifferibili di protezione civile il termine** di trenta giorni di cui all'articolo 17 *bis*, comma 1, della L. 241/1990 **è ridotto a dieci giorni** ed il termine di novanta giorni di cui al successivo comma 3 (parere di amministrazioni preposte alla cura di interessi "sensibili") **è ridotto** da novanta **a trenta giorni**, decorsi i quali gli atti di assenso, di concerto o di nulla osta comunque denominati si intendono acquisiti (silenzio assenso) ed il procedimento è concluso senza ritardo. La disposizione precisa che decorsi i termini, fermi restando gli effetti del silenzio e dell'inerzia di cui all'articolo 17 *bis* della L. 241/1990, il procedimento è concluso senza ritardo e l'omessa o tardiva adozione del provvedimento conclusivo costituisce elemento di valutazione della *performance* individuale, di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente (art. 4, comma 2).



108d5e93

Riguardo all'ambito di applicazione va chiarito, preliminarmente, che il meccanismo di semplificazione si applica a due condizioni: la prima è la natura pubblica dei soggetti che intervengono nel procedimento (amministrazioni e soggetti equiparati); la seconda è la natura endoprocedimentale dello stesso.

Sul primo punto, sebbene la norma parli di amministrazioni statali, non sembra si possa dubitare della sua applicabilità a tutte le pubbliche amministrazioni (regionali e locali) per una evidente analogia con le disposizioni relative al silenzio assenso, alle segnalazioni certificate di inizio attività e alla conferenza di servizi, espressamente considerate, nell'art. 29 della L. 241/1990, come livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. m).

L'art. 17 *bis* non pare applicabile nelle ipotesi in cui, anche se formalmente la richiesta di assenso proviene da un'amministrazione, il procedimento sia stato avviato da un privato, come nel caso degli sportelli unici ai quali spetta, su impulso del privato che in quella sede ha presentato la domanda (ad es. di autorizzazione), di richiedere alle altre amministrazioni i pareri, i nulla osta, gli assensi previsti da una norma di legge. Lo schema dell'art. 17 *bis*, al contrario, riguarda solo i rapporti diretti tra le amministrazioni e non quelli mediati dalla domanda del privato (Parere Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016).

La norma fa riferimento a procedimenti a carico di un'amministrazione la quale deve però acquisire non semplici pareri o valutazioni tecniche (ai quali si applicano gli articoli 16 e 17) ma, più specificamente, un assenso sulla proposta di provvedimento; sostanzialmente, quindi, l'amministrazione procedente, quella che ha la competenza per l'adozione del provvedimento conclusivo, deve aver già preso una decisione che, in base a norma di legge, deve essere sottoposta per un atto di assenso a un'altra amministrazione prima che il provvedimento possa essere legittimamente adottato. Il nuovo silenzio assenso si applica, dunque, ai procedimenti con fase decisoria pluristrutturata. Per evitare che la co-decisione (meglio, il ritardo nella sua formulazione) possa, di fatto, bloccare la decisione (l'adozione del provvedimento) la nuova norma ha previsto un termine decadenziale del potere di emanare l'atto di assenso.

È evidente la differenza con gli articoli 16 e 17 i quali, pur disciplinando gli effetti dei silenzi dell'amministrazione cui sono richiesti pareri o valutazioni tecniche consentono, nel primo caso, di prescindere dal parere e, nel secondo, di devolvere ad altra amministrazione (o soggetto idoneo) la predisposizione della valutazione, rendendo più spedita la fase istruttoria del procedimento per consentire all'amministrazione procedente (e competente) di esprimere la propria volontà nel provvedimento conclusivo. Nel caso dell'art. 17 *bis* è, invece, necessaria l'esternazione di una doppia volontà al fine di emanare il provvedimento anche se, formalmente, questo è comunque imputabile all'amministrazione competente (e procedente).

Più complesso è il caso di altre rilevanti ipotesi di pareri/atti di assenso quali quelli previsti dall'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e dall'art. 11 del DPR n. 31/2017. Tali norme disciplinano il **procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica** e il rapporto tra autorizzazione e permesso di costruire (artt. 10 e 20, DPR n. 380/2001, e procedure di SCIA e DIA ex art. 22 DPR n. 380/2001). Per l'esame dell'istituto si rinvia ai § 3.7 e § 5.16.

### 3.6 Il rafforzamento dell'istituto del silenzio – assenso (art. 20 della L. 241/1990)

Il silenzio (o l'inerzia) è un comportamento dell'amministrazione qualificato e produttivo di effetti giuridici in base ad una previsione normativa. Si possono distinguere **tre tipi di silenzi** qualificati dalla legge: il silenzio **inadempimento**; il silenzio **rigetto o rifiuto**; il silenzio **assenso**.



108d5e93

Il **primo** si determina quando l'amministrazione non adempie all'obbligo previsto dall'art. 2 della L. 241/1990 di concludere il procedimento con un provvedimento espresso entro un termine determinato (con l'effetto di poter contestare l'inerzia davanti al giudice amministrativo ex art. 117 c.p.a.).

Il **secondo** matura quando è la stessa legge ad attribuire al silenzio l'effetto negativo del rigetto della domanda (ad es. l'art. 25 della L. 241/1990 prevede che, nel caso in cui l'amministrazione non abbia risposto entro trenta giorni dalla domanda di accesso agli atti del procedimento, questa si intenda respinta).

Il **terzo**, il silenzio assenso, disciplinato in via generale dall'art. 20 della L. 241/1990, attribuisce al silenzio dell'amministrazione il valore positivo dell'accoglimento della domanda. In tal modo il silenzio equivale ad un provvedimento positivo.

Il silenzio assenso non opera nel caso in cui il procedimento abbia ad oggetto interessi pubblici particolarmente rilevanti; tra gli altri, la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, la salute (così il quarto comma dell'art. 20, L. 241/1990).

Per rafforzare l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso l'art. 62, comma 1, D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108) ha inserito nell'art. 20 il comma 2-bis. La disposizione consente al privato di chiedere all'amministrazione il rilascio di un'attestazione che certifichi il decorso dei termini del procedimento e l'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi dell'art. 20, fermi restando gli effetti del silenzio assenso comunque intervenuti. L'amministrazione **deve** rilasciare l'attestazione in via telematica e, nel caso non adempia entro 10 giorni dalla richiesta del privato, l'attestazione può essere sostituita da una autodichiarazione del privato ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Il **D.L. 19/2026** (cd. decreto PNRR), convertito in L. 20 aprile 2026, n. 50, ha apportato alcune **modifiche all'articolo 20, comma 1**, meglio precisando il funzionamento del silenzio-assenso nei procedimenti ad istanza di parte. È ora stabilito che i termini per il silenzio-assenso decorrono dalla data di ricevimento della domanda, ma l'amministrazione mantiene la **possibilità di richiedere informazioni o integrazioni documentali** entro i termini previsti dall'articolo 2, comma 7 (per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni). Inoltre, è ora chiarito esplicitamente che il **silenzio-assenso non si forma** nei seguenti casi: quando la domanda non sia stata ricevuta dall'amministrazione competente; quando la domanda sia priva degli elementi indispensabili per individuare l'oggetto e le ragioni del provvedimento richiesto.

La novella ha poi aggiunto due **nuovi periodi al comma 2 *bis*** per regolare l'adozione di sistemi telematici automatici di gestione del silenzio assenso, prevedendo che:

*a)* Nel caso di **procedimenti non ancora telematizzati**, l'amministrazione sia comunque tenuta ad **inviare d'ufficio l'attestazione automatica** (prevista dal comma 2 *bis* stesso), all'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) o ordinaria (PEO) indicato nell'istanza, e lo debba fare entro dieci giorni dalla data di formazione del silenzio assenso.

*b)* Decorso inutilmente tale termine, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato resa ai sensi dell'articolo 47 del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, DPR 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero del progettista abilitato.



108d5e93

### 3.7 La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA): gli artt. 19 e 19 *bis* della L. 241/1990

La segnalazione certificata di inizio attività (d'ora in poi anche SCIA) è un "istituto non provvedimentale", che risponde ai principi di **liberalizzazione** e di **semplificazione** (cfr. pareri del Consiglio di Stato nn. 839 e 1784 del 2016).

Secondo il modello delineato dall'art. 19 della L. 241/1990, la SCIA è un atto soggettivamente e oggettivamente privato, ad efficacia immediatamente legittimante, che opera in luogo dell'atto autorizzativo, comunque denominato, in tutti i casi in cui quest'ultimo è vincolato alla sola esistenza dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge e, dunque, non vi è spazio per valutazioni discrezionali da parte della P.A.

Ai sensi del nuovo art. 18 *bis* della L. 241/1990, a fronte della presentazione della SCIA le Amministrazioni sono tenute a rilasciare "*immediatamente, anche in via telematica, una* ***ricevuta****"*, che non costituisce condizione di efficacia della SCIA. La ricevuta costituisce comunicazione di avvio del procedimento se contiene le informazioni previste dall'art. 8 della L. 241/1990. In caso di mancato rilascio della ricevuta resta "*ferma la responsabilità del soggetto competente*".

Una volta presentata la SCIA, ai sensi dell'art. 19, comma 3, L. 241/1990, la P.A. ha il potere di conformare, inibire e reprimere, entro il termine di **sessanta giorni** (**trenta, in materia edilizia**) dal ricevimento della segnalazione, l'attività priva delle condizioni di legge. Nel caso in cui sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti, l'Amministrazione, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni. La sospensione dell'attività intrapresa è disposta con atto motivato solo in caso di: a) attestazioni non veritiere; b) pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale. L'atto motivato di sospensione interrompe il termine di sessanta giorni per l'eventuale divieto di prosecuzione delle attività (trenta per l'edilizia), che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure prescritte. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso il termine di sessanta giorni (trenta per l'edilizia), cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

Decorso il termine di "primo controllo" (sessanta giorni, ridotti a trenta in materia edilizia) ai sensi dell'art. 19, comma 4, L. 241/1990, la P.A. conserva il potere **intervento "tardivo**" sulla SCIA, da esercitare **secondo le condizioni (e, dunque, i limiti) dell'annullamento d'ufficio**, di cui all'art. 21 *nonies*, Legge 241 del 1990. La P.A. ha anche i poteri sanzionatori e di vigilanza di cui all'art. 21, L. 241/1990 (da coordinare con quanto previsto ai citati artt. 19 e 21 *nonies* della medesima legge). Tale scansione dei poteri di controllo è stata ulteriormente rafforzata dall'introduzione dal comma 8 *bis* dell'art. 2, L. 241/1990[2] ai sensi del quale "*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*" (v. *supra* § 3.2).

Il legislatore è intervenuto anche al fine di favorire la **concentrazione di regimi**. Il nuovo articolo 19 *bis* della L. 241/1990 prevede, infatti, le ipotesi di SCIA unica e di SCIA condizionata.

1) La prima concerne quelle attività soggette a segnalazione certificata di inizio attività, che per il loro svolgimento necessitano di altre SCIA (o comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche). La **SCIA**

[2] Comma introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera a), Legge 120/2020.



108d5e93

**unica** (articolo 19 *bis*, comma 2) segue, per quanto non diversamente previsto, il regime dell'articolo 19 della L. 241/1990. In tal caso, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico. La P.A. che riceve la SCIA unica la trasmette immediatamente alle altre P.A. interessate, al fine di consentire loro il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione di eventuali proposte inibitorie o conformative. Le Amministrazioni interessate trasmettono a quella procedente, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'art. 19, commi 3 e 6 *bis*, L. 241/1990, ossia entro 55 giorni dalla data di presentazione della segnalazione (25 giorni in materia edilizia), eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 19, comma 3, della medesima Legge.

2) La **SCIA condizionata (impura)** (articolo 19 *bis*, comma 3), presuppone l'acquisizione di atti di assenso comunque denominati. In questi casi occorre convocare una conferenza di servizi (v. *infra* § 3.8). La peculiarità è che l'inizio dell'attività del privato resta subordinato al rilascio degli atti richiesti. La conferenza di servizi si innesta, quindi, nel "tronco" principale della SCIA.

La *ratio* di questa novità normativa consiste nel fare in modo che spetti alla Pubblica Amministrazione l'attivazione di una forma di coordinamento tra le diverse autorità competenti, così da semplificare gli oneri incombenti sul privato. La nuova disciplina risponde, dunque, al principio eurounitario secondo cui "*l'amministrazione chiede una volta sola*" (principio *once-only*). La "*concentrazione*" di regimi è descritta nel dettaglio per ciascuna attività nell'apposita colonna della **Tabella A allegata al D.Lgs. n. 222 del 2016**. Tale decreto contiene la **ricognizione delle attività e dei procedimenti** nei settori del commercio e delle attività assimilabili, dell'edilizia e dell'ambiente. Esso individua, infatti, in un'apposita tabella, le attività oggetto di comunicazione, di SCIA, di silenzio-assenso, nonché quelle per cui è necessario un provvedimento espresso.

Per quanto riguarda la **tutela del terzo** leso dalla SCIA, l'art. 19, comma 6 *ter*, della L. 241/1990 prevede la possibilità di **sollecitare** l'Amministrazione all'esercizio delle **verifiche** ad essa spettanti e, **in caso di inerzia**, l'esperibilità dell'**azione avverso il silenzio, *ex* art. 31 c.p.a**.

La Corte costituzionale con sentenza n. 45 del 2019 ha chiarito poi che le verifiche cui fa riferimento l'art. 19, comma 6 *ter*, sono quelle puntualmente disciplinate dall'art. 19, da esercitarsi entro i sessanta o i trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6 *bis*) e poi entro i successivi diciotto [n.d.r. ormai sei] mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21 *nonies*); "*decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo*". La Corte ha evidenziato che "*nella prospettiva dell'interesse legittimo, il terzo potrà attivare oltre agli strumenti di tutela già richiamati, i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della Legge 241 del 1990; avrà la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica. Potranno farsi valere le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno eventualmente in forma specifica*."

Il **D.L. 19/2026** (cd. decreto PNRR), convertito in L. 20 aprile 2026, n. 50, ha introdotto nel **comma 4 dell'art. 19** un richiamo espresso all'art. 75 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, che disciplina la decadenza dai benefici conseguiti attraverso dichiarazioni non veritiere. In sintesi, anche quando l'amministrazione abbia lasciato scadere il termine per esercitare i poteri inibitori, chi abbia presentato una SCIA sulla base



108d5e93

di dichiarazioni mendaci rimane esposto alla decadenza dagli effetti prodotti. Conformemente alla giurisprudenza intervenuta da tempo sul punto[3], il decorso dei termini non "sana" le dichiarazioni false.

### 3.8 La conferenza di servizi (art. 14 e ss. L. 241/1990): la conferenza semplificata e quella simultanea; modalità di partecipazione delle PP.AA.; termini istruttori; dissensi e rimedi previsti; regole speciali per le PP.AA. portatrici di interessi sensibili (artt. 14 *bis* - 14 *quinquies* L. 241/1990)

La conferenza di servizi è un modulo procedimentale di semplificazione ed accelerazione dei tempi procedurali che consente l'esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo. La conferenza di servizi non è un ufficio speciale della P.A. autonomo rispetto alle Amministrazioni partecipanti, che mantengono sempre la propria soggettività giuridica e la propria competenza (Consiglio di Stato, sentenza n. 1248/2010); si tratta di un modulo organizzativo, di coordinamento e semplificazione amministrativa (Corte Costituzionale, n. 179/2012 e n. 246/2018; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5044/2016).

La conferenza di servizi impegna tutte le Amministrazioni coinvolte, sia che siano formalmente intervenute, con rappresentanti istruiti e preparati, sia che siano intervenute in modo superficiale, sia che non siano intervenute o siano rimaste inerti (ferma la responsabilità del rappresentante).

L'esito della Conferenza di servizi è un provvedimento amministrativo (Conferenza di servizi decisoria), ovvero un mero atto con natura di parere (Conferenza di servizi istruttoria e preliminare).

A seconda della fase procedimentale e dello scopo per cui viene utilizzata abbiamo le seguenti tre **tipologie** di conferenza di servizi, previste dall'art. 14 della L. 241/1990:

- **istruttoria** (art. 14, comma 1, L. 241/1990) si svolge nella fase istruttoria;
- **decisoria** (art. 14, comma 2, L. 241/1990) si svolge nella fase decisoria;
- **preliminare** (art. 14, comma 3, L. 241/1990) si svolge prima del procedimento.

A queste tipologie se ne aggiunge una quarta:

- la conferenza di servizi in **materia di VIA** prevista dall'art. 14, comma 4 della L. 241/1990, che si svolge nei relativi procedimenti di VIA/PAUR, secondo quanto stabilito all'art. 27 *bis* del D.Lgs. n.152/2006 (*infra* § 5.6).

La conferenza di servizi **istruttoria** è funzionale a far emergere già nella fase istruttoria le esigenze e gli interessi delle P.A. coinvolte nel medesimo procedimento amministrativo o in procedimenti tra loro collegati.

L'indizione della conferenza istruttoria è decisione discrezionale dell'Amministrazione procedente (che è quella competente all'adozione del provvedimento finale), la quale può convocarla anche su richiesta di altra Amministrazione coinvolta nel procedimento, oppure su richiesta del privato interessato (art. 14, comma 1, L. 241/1990). L'indizione della conferenza istruttoria è sempre facoltativa ed a forma libera (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5123/2012), l'Amministrazione procedente può decidere di utilizzare lo schema procedimentale della conferenza di servizi semplificata (art. 14 *bis*, L. 241/1990).

[3] *Ex multis*, cfr. Consiglio di Stato, sez. VII, 2 gennaio 2026, n. 34; Consiglio di Stato, sez. VI, 26 febbraio 2025, n. 1702; Consiglio di Stato, sez. VI, 6 luglio 2023, n. 6615.



108d5e93

La conferenza in questione si conclude con l'adozione di un atto/parere di natura meramente istruttoria (non con il provvedimento decisorio finale).

La conferenza di servizi **decisoria** è sempre indetta quando sia necessario acquisire pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, da parte di più Amministrazioni o gestori di beni o servizi pubblici. L'indizione della conferenza di servizi decisoria è sempre obbligatoria in presenza di almeno due amministrazioni diverse da quella procedente, competenti a rendere pareri o atti di assenso. Qualora sia invece necessario un solo atto di assenso, oltre a quello della P.A. procedente trova applicazione l'articolo 17 *bis* della L. 241/1990 in materia di silenzio assenso tra Amministrazioni pubbliche (v. *supra* § 3.5).

Quando l'accoglimento della domanda del privato è subordinato all'acquisizione di più atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti di competenza di diverse P.A., la conferenza di servizi può essere convocata alternativamente da una di queste Amministrazioni, anche su richiesta dell'interessato (art. 14, comma 2, L. 241/1990).

La conferenza di servizi è indetta dall'Amministrazione procedente, nella persona del responsabile del procedimento, e si conclude con l'adozione del provvedimento decisorio finale. Quanto alle modalità di svolgimento, essa può essere convocata in forma semplificata e in modalità asincrona (articolo 14 *bis*) ovvero in forma simultanea e in modalità sincrona (articolo 14 *ter*).

La conferenza di servizi **preliminare** può essere indetta per valutare progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi.

Essa consente di verificare, prima ancora della presentazione dell'istanza o del progetto definitivo, quali siano le condizioni per ottenere tutti gli atti di assenso o pareri, comunque denominati, necessari al loro accoglimento. Le P.A. competenti esprimono in sostanza un parere anticipato sulla possibilità di prestare il proprio assenso finale, indicando i requisiti e le condizioni affinché esso abbia luogo e vincolandosi di conseguenza a non esprimere successive ragioni di impedimento, se non per fatti sopravvenuti.

La conferenza preliminare è convocata dall'Amministrazione procedente ed è subordinata alla positiva valutazione del responsabile del procedimento sulla motivata istanza del privato (che ne sostiene le spese) e sulla completezza dello studio di fattibilità presentato. Si tratta, dunque, di una indizione facoltativa. Essa si conclude con la trasmissione al soggetto privato delle determinazioni adottate dalle Amministrazioni coinvolte.

A seguito della successiva presentazione dell'istanza o del progetto definitivo da parte del privato si svolge una conferenza di servizi decisoria. Le determinazioni rese dalle Amministrazioni in sede di conferenza preliminare possono essere modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi durante la conferenza decisoria anche a seguito di osservazioni presentate da soggetti interessati dal progetto definitivo (es. controinteressati, ossia soggetti a cui può derivare un pregiudizio dall'adozione del provvedimento finale) (art. 14, comma 3, L. 241/1990). Per queste ragioni l'atto conclusivo della conferenza di servizi preliminare è impugnabile (TAR Sardegna, sez. I, n. 185 dell'8 marzo 2018).



108d5e93

Circa le **modalità di svolgimento della conferenza di servizi**, la L. 241/1990 distingue in:

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

La modalità incide sulla tipologia: una conferenza di servizi «asincrona» non è una riunione contestuale di più soggetti/enti/uffici, ma è una procedura – telematica - per acquisire i pareri o le presunzioni (silenzio assenso) con cui arrivare al provvedimento finale.

La forma semplificata o asincrona costituisce la regola di svolgimento della conferenza di servizi (art. 14, commi 1 e 3 L. 241/1990; art. 14 *bis*, comma 1 L. 241/1990).

Tutte le comunicazioni avvengono per via telematica ai sensi dell'art. 47 D. Lgs. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD). Quando non sono disponibili una piattaforma telematica o la firma digitale, è possibile inviare, in allegato a un messaggio di posta elettronica ordinaria (PEO), la scansione dell'istanza protocollata e la relativa documentazione e si può utilizzare la posta elettronica certificata (PEC).
Se si utilizza la posta elettronica ordinaria (PEO) si può chiedere, con le stesse modalità, conferma scritta dell'avvenuta ricezione (art. 47, comma 1, CAD).

Inoltre, le disposizioni prevedono la possibilità per le Amministrazioni di inviare le credenziali di accesso a una piattaforma telematica in cui sono depositati le informazioni e i documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria (art. 14 *bis*, comma 2, lettera a), L. 241/1990).

Il **decreto *Semplificazioni* (D.L. 76/2020**, convertito dalla L. 11 settembre 2020, n. 120), pur non intervenendo in origine direttamente sulla L. 241/1990, aveva introdotto, in via transitoria per gli interventi ed opere PNRR, una **nuova modalità di svolgimento della conferenza decisoria** in modalità asincrona e semplificata, **ex art. 14 bis**, L. 241/1990: la **conferenza di servizi cd. accelerata o straordinaria.**

Con il **D.L. 19/2026**, convertito dalla L. 20 aprile 2026, n. 50, che all'art. 5 ha novellato l'art. 14 *bis* della L. 241/1990, le regole semplificate e accelerate previste dall'art. 13 del D.L. 76/2020, variamente prorogate fino al 31 dicembre 2026[4], sono divenute strutturali.

In buona sostanza, **la conferenza di servizi accelerata –** nata come deroga temporanea per il raggiungimento degli obiettivi PNRR, diventata già regola per le Autorizzazioni Uniche - A.U. relative agli impianti FER con il D.L. 175/2025 convertito dalla L. 4/2026 – **è diventata modalità "a regime" per le conferenze di servizi semplificate ex art. 14 bis**, con svolgimento delle riunioni sempre in modalità "asincrona" telematica; riduzione del termine a disposizione delle P.A. per fornire i propri pareri, nulla osta, atti di assenso comunque denominati (pari a 30 gg e 60 gg per le P.A. preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali); previsione del **cd. dissenso "costruttivo**", ammesso solo a condizione che sia chiaramente motivato e "convertibile" in prescrizioni mitigatrici secondo canoni di **proporzionalità** e **sostenibilità finanziaria**.

[4] L'originario termine del 31 dicembre 2021 per l'applicazione delle norme acceleratorie è stato prorogato più volte ad opera dei D.L. 77/2021, D.L. 13/2023, D.L. 19/2024 e, da ultimo, del D.L. 25/2025, che ha esteso l'applicazione dell'istituto fino al 31 dicembre 2026.



108d5e93

**La conferenza in forma semplificata e asincrona** si svolge nelle seguenti fasi (art. 14 *bis*, L. 241/1990):

1. Indizione della conferenza

La conferenza è indetta dall'Amministrazione procedente entro 5 giorni lavorativi decorrenti dall'avvio della procedura d'ufficio o dal ricevimento della domanda di parte, mediante comunicazione alle Amministrazioni ritenute competenti ad esprimersi sull'oggetto della conferenza, contenente:

a) l'indicazione dell'oggetto del decidere, dell'eventuale domanda di parte e della documentazione utile su cui esprimere la valutazione (anche indicando le credenziali di accesso a sistema telematico – accesso *cloud* o altro - in cui è possibile reperire le informazioni ed i documenti disponibili).

b) il termine perentorio non superiore a 15 giorni entro il quale i partecipanti alla conferenza possono chiedere ai sensi dell'art. 2, comma 7, L. 241/1990, chiarimenti o integrazioni documentali relativi a fatti, stati o qualità per una sola volta e sempre che questi non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre P.A. (v. *supra* § 3.1).

c) il termine perentorio non superiore a 30 giorni entro il quale le Amministrazioni partecipanti devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, ovvero non superiore a 60 giorni nel caso di Amministrazioni preposte alla tutela di interessi cd. sensibili (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, beni culturali o salute dei cittadini) fatti salvi i maggiori termini previsti dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea[5]. In ogni caso, il termine assegnato deve essere calcolato in modo da rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

d) la data dell'eventuale riunione in modalità telematica di cui al comma 6, che deve eventualmente svolgersi entro 10 giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera c), fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

L'indizione della conferenza deve essere comunicata ai sensi dell'art. 7 della L. 241/1990 anche ai destinatari del provvedimento finale, nonché ai sensi dell'art. 9 della L. 241/1990 ai soggetti a cui potrebbe derivare un pregiudizio dal medesimo provvedimento (cd. controinteressati) (art. 14, comma 5, L. 241/1990).

2. Richiesta di integrazione documentale

Si ribadisce che entro il termine perentorio indicato nella comunicazione di indizione della conferenza di servizi, le Amministrazioni partecipanti possono chiedere integrazioni documentali ai sensi dell'art. 2, comma 7, L. 241/1990 per una sola volta con sospensione dei termini procedimentali non superiore a 30 giorni. Non possono essere richiesti documenti che siano già in possesso dell'Amministrazione stessa o che siano direttamente acquisibili presso altre Pubbliche Amministrazioni- principio *once only* (v. *supra* § 3.1).

3. Le determinazioni (pareri, assensi, nulla osta, ecc.) delle Amministrazioni coinvolte

Entro il termine perentorio individuato nella comunicazione di indizione della conferenza di servizi (30 o 60 giorni nel caso di interessi sensibili) le Amministrazioni partecipanti devono rendere la propria determinazione in merito all'oggetto della conferenza.

La P.A. procedente ha la responsabilità della regolarità procedimentale e deve valutare la necessità o la mera opportunità dell'intervento di altro soggetto.

[5] La lettera c) del comma 2 dell'art. 14 *bis* è stata integralmente sostituita ad opera dell'art. 5 del D.L. 19/2026, con contrazione dei termini concessi alle amministrazioni coinvolte per rendere i rispettivi pareri.



108d5e93

Le Amministrazioni coinvolte debbono rendere il loro parere allo stato degli atti. La determinazione deve essere congruamente motivata con l'indicazione delle ragioni dell'assenso o del dissenso e, in quest'ultimo caso, devono essere contestualmente indicate le modifiche necessarie per trasformarlo in assenso (cd. dissenso costruttivo»: perché «no» e a quali condizioni «si»), quantificando altresì, ove possibile, i relativi costi. Tali indicazioni devono rispondere ai princìpi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria dell'intervento risultante dal progetto originariamente presentato. Le disposizioni in questione si applicano, senza deroghe, a tutte le amministrazioni comunque partecipanti alla conferenza di servizi, comprese quelle competenti in materia urbanistica, paesaggistica, archeologica e di tutela del patrimonio culturale e ambientale, della salute dei cittadini e dell'incolumità pubblica. (art. 14 *bis*, comma 3, L. 241/90[6]).

La mancata comunicazione entro il termine perentorio, oppure la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti (assenso o dissenso costruttivo congruamente motivati) equivale ad **assenso incondizionato (implicito)**.

L'unica eccezione a tale meccanismo di silenzio-assenso si verifica quando disposizioni normative europee richiedono l'adozione di provvedimenti espressi (es. VIA, VINCA, AIA, autorizzazione alla gestione dei rifiuti, autorizzazione all'emissione in atmosfera).

Si ricorda che ai sensi dell'art. 2 comma 8-bis L. 241/1990 se le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, vengono adottate dopo la scadenza dei termini della conferenza di servizi semplificata, **sono inefficaci** e vale il silenzio assenso ormai formatosi (14-bis, comma 2, lettera c).

Dell'assenso reso, anche in forma implicita, rispondono l'Amministrazione ed i singoli rappresentanti (art. 14 bis, comma 4, L. 241/1990).

4. L'adozione del provvedimento finale da parte dell'Amministrazione procedente

Scaduto il termine per la consegna dei pareri/atti da parte delle P.A. coinvolte, l'Amministrazione procedente entro 5 giorni lavorativi conclude la conferenza, adottando la determinazione motivata di conclusione della conferenza - provvedimento finale - sulla base dei pareri "prevalenti". Questa può avere contenuto:

- **positivo**, quando siano stati acquisiti esclusivamente atti di assenso, anche implicito, oppure se l'Amministrazione procedente ritenga che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate dalle Amministrazioni ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione (art. 14 *bis*, comma 5, L. 241/1990);

- **negativo**, quando siano stati acquisiti atti di dissenso (voti negativi) che l'Amministrazione procedente ritenga non superabili (nemmeno con la modifica del progetto). In tali casi si ha il rigetto della domanda di parte, che deve essere comunicato all'interessato (senza indugio, dato che non c'è termine) e la determinazione finale negativa produce gli effetti della comunicazione di cui all'articolo 10 *bis* L. 241/1990 (cd. preavviso di rigetto - (v. *infra* § 3.10). In tal caso, il privato può presentare osservazioni entro 10 giorni e l'Amministrazione procedente entro i 5 giorni lavorativi dal loro ricevimento, deve avviare una nuova conferenza di servizi asincrona, comunicando alle altre P.A. partecipanti il contenuto delle osservazioni e richiedendo un nuovo parere.

[6] Il secondo e terzo periodo del comma 3 dell'art. 14 *bis* della Legge 241/1990 sono stati così novellati dall'art. 5 del D.L. 19/2026, convertito dalla Legge 50/2026, con la previsione di quello che viene chiamato "dovere di costruttività", che preclude alla P.A. la facoltà di esprimersi semplicemente contro l'approvazione dell'opera, ferma la possibilità di proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 14 *quinquies*, L. 241/1990.



108d5e93

Se l'esito è nuovamente negativo (**conferma del dissenso**), nella determinazione conclusiva occorre dar conto delle ragioni del rigetto delle argomentazioni/osservazioni/proposte di modifica del privato (art. 14 *bis*, comma 5, L. 241/1990).

**Fuori da questi casi, ricompresi al comma 5 dell'art. 14 *bis***, ossia quando l'amministrazione procedente non riceva soltanto:

a) assensi – anche solo impliciti – non condizionati;
b) assensi con condizioni che possano essere recepite senza modificare la decisione oggetto della conferenza;
c) dissensi non superabili), il nuovo comma 6 dell'art. 14 *bis*[7] prevede ora che l'amministrazione procedente, ai fini dell'esame contestuale degli interessi coinvolti, sia tenuta a svolgere, entro 10 giorni dal termine previsto per rendere la determinazione da parte delle singole amministrazioni, cioè 30 o 60 giorni, **una riunione telematica** di tutte le amministrazioni coinvolte – che intervengono mediante rappresentante unico[8] – nella quale prende atto delle rispettive posizioni e procede senza ritardo alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi **sulla base delle posizioni prevalenti** espresse dalle amministrazioni partecipanti tramite i rispettivi rappresentanti**.** Avverso tale determinazione può essere proposta opposizione dalle amministrazioni dissenzienti, di cui all'art. 14 *quinquies* della L. 241/1990*,* ai sensi e nei termini ivi indicati. Se le amministrazioni chiamate a partecipare alla conferenza non vi prendano parte, ovvero vi abbiano partecipato senza esprimere la propria posizione, ovvero abbiano espresso dissenso non motivato o riferito a questioni non trattate dalla conferenza, si considera acquisito l'assenso incondizionato delle stesse.

**La conferenza di servizi in forma simultanea o sincrona** (art. 14 *ter*, L. 241/1990) - diversamente da quella semplificata e asincrona - prevede la convocazione di riunioni anche in forma telematica (è ammessa la videoconferenza) cui partecipano contestualmente tutti i rappresentanti delle Amministrazioni invitate.

La conferenza simultanea o sincrona (con la riunione) si svolge solo quando strettamente necessaria, in limitati casi indicati espressamente dalla legge (art. 14, commi 3 e 4 e art. 14 *bis*, comma 7[9]) e cioè:

1. presentazione di istanza o progetto definitivo all'esito dello svolgimento di conferenza di servizi preliminare (art. 14, comma 3, L. 241/1990);
2. conferenza di servizi per l'acquisizione della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) di competenza regionale - PAUR (art. 14, comma 4, L. 241/1990) (v. *infra*).
3. in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere, così valutata dall'Amministrazione procedente (art. 14 *bis*, comma 7, primo periodo L. 241/1990);

[7] Il comma 6 dell'art. 14 *bis* della L. 241/1990 è stato integralmente sostituito dall'art. 5 del D.L. 19/2026, convertito dalla Legge 50/2026.

[8] Per effetto del richiamo espresso alle modalità di cui all'art. 14 *ter*, comma 4 della L. 241/1990, il quale prevede che ogni amministrazione partecipi alla conferenza di servizi decisoria con un unico rappresentante abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le amministrazioni rappresentate.

[9] Il comma 7 dell'art. 14 *bis* della L. 241/1990 è stato modificato dall'art. 5 del D.L. 19/2026, convertito dalla L. 50/2026 con riduzione da 45 a 30 giorni dei termini entro i quali l'amministrazione procedente può procedere direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona ove necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere.



108d5e93

4. su richiesta motivata delle altre Amministrazioni coinvolte o del privato, presentata entro il termine perentorio di 30 giorni dall'indizione della conferenza di servizi in forma semplificata (art. 14 *bis*, comma 7, secondo periodo L. 241/1990).

Per le ipotesi di cui ai nn. 3 e 4 la valutazione sul grado di complessità della determinazione si fonda, a titolo di esempio, sulla valutazione della natura ed importanza degli interessi in gioco, sul tipo di progetto (es. progetti che hanno un rilevante impatto ambientale), sul numero e la tipologia di Amministrazioni coinvolte, sulla tipologia di accertamenti necessari richiesti.

La conferenza di servizi con modalità simultanea o sincrona si svolge nelle medesime **fasi** di quella asincrona: indizione e convocazione della conferenza; richiesta di integrazioni documentali; lavori della conferenza; conclusione del procedimento (v. *supra* § 3.1) con le seguenti specificità:

Indizione e convocazione della conferenza

Oltre che nei casi di cui ai nn. 1 e 2, elencati nel paragrafo precedente, (approvazione del progetto definitivo a seguito di precedente conferenza di servizi preliminare e conferenza di servizi per l'acquisizione del PAUR), la conferenza simultanea può essere attivata nelle ipotesi di procedura ritenuta particolarmente complessa dalla stessa P.A. procedente (art. 14 *bis*, comma 7 L. 241/21990 primo periodo); ad istanza motivata di altre P.A. o del privato interessato (art. 14 *bis*, comma 7, L. 241/1990 secondo periodo). In tali ipotesi la conferenza deve essere indetta entro 5 giorni dall'avvio della procedura ovvero dall'istanza del privato o di altra P.A. e deve essere convocata nei successivi 30 giorni[10].

Svolgimento delle riunioni e determinazioni delle Amministrazioni coinvolte

I lavori della conferenza di servizi devono concludersi entro il termine di 30 giorni decorrente dalla data della prima riunione, elevati a 60 in caso di amministrazioni preposte alla tutela d'interessi "sensibili" (art. 14 *ter*, comma 2, L. 241/1990[11]). In ogni caso deve essere sempre rispettato il termine finale di conclusione del procedimento.

Alle riunioni possono essere invitati anche i soggetti interessati, compreso il proponente del progetto esaminato in conferenza (art. 14 *ter*, comma 6, L. 241/1990).

Le Amministrazioni partecipanti sono rappresentate da un unico soggetto (cd. rappresentante unico) abilitato ad esprimere definitivamente, in modo univoco e vincolante, la posizione dell'Amministrazione rispetto a tutte le decisioni di competenza oggetto della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso (art. 14 *ter*, comma 3, L. 241/1990).

Il rappresentante unico deve essere:

- preparato sull'argomento in decisione;
- capace di esprimere la posizione in modo argomentato;
- autorizzato a proporre/accettare modifiche al progetto;
- investito del potere di esprimere il parere definitivo (non smentibile da altro organo dell'ente).

[10] Al comma 7 dell'art. 14 *bis* della L. 241/1990 il termine di 45 giorni è stato contratto in 30 giorni dall'art. 5 del D.L. 19/2026, convertito dalla Legge 50/2026.
[11] Al comma 2 dell'art. 14 *ter* della L. 241/1990 il termine di 45 giorni è stato contratto in 30 giorni e quello di 90 in 60 giorni per effetto dell'art. 5 del citato D.L. 19/2026.



108d5e93

Il rappresentante unico deve recepire quanto deciso dalle amministrazioni rappresentate, nell'ambito di una sorta di «preconferenza di servizi» ma ogni P.A. è autonoma nel disciplinare la materia (art. 14 *ter*, comma 5, L. 241/1990).

Se alla conferenza partecipano più Amministrazioni statali insieme ad altre non statali, le prime sono tutte rappresentate da un unico rappresentante nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, qualora si tratti di sole amministrazioni periferiche, dal Prefetto (art. 14 *ter*, comma 4, L. 241/1990).

Allo stesso modo, le Regioni e gli enti locali designano in autonomia i propri rappresentanti unici rispetto a tutte le amministrazioni e/o uffici ad essi riconducibili. Il rappresentante unico può farsi assistere da esperti per singoli profili tecnico – scientifici, ma egli solo è e resta il rappresentante unico delle P.A. di riferimento.

Anche nel caso della conferenza di servizi in forma simultanea è previsto il meccanismo del silenzio implicito, che opera laddove il rappresentante unico:

- non abbia partecipato alle riunioni della conferenza;
- abbia partecipato alle riunioni della conferenza, ma non abbia espresso la propria determinazione oppure abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni non conferenti con l'oggetto della conferenza.

In questi casi si considera reso un **assenso incondizionato** (art. 14 *ter*, comma 7, L. 241/1990).

L'adozione della determinazione motivata da parte dell'Amministrazione procedente

All'esito dell'ultima riunione e comunque entro il termine massimo di 30 o 60 giorni di cui all'art. 14 *ter*, comma 2 della L. 241/1990, l'Amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni partecipanti tramite i rispettivi rappresentanti (cd. criterio delle posizioni prevalenti) (art. 14 *ter*, comma 7, L. 241/1990).

Circa i pareri «prevalenti», pesano le amministrazioni tutorie del vincolo ambientale, paesaggistico – culturale, sanitario: sussiste un concetto di prevalenza sostanziale delle posizioni in quanto gli interessi di natura paesaggistica, ambientale, idrogeologica e naturalistica hanno un peso specifico maggiore (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 7257/2025; TAR Lecce, n. 1083 /2025).

Si precisa che l'Amministrazione procedente non deve attuare aritmeticamente la volontà della maggioranza delle Amministrazioni, ma deve operare una valutazione discrezionale, bilanciando i voti in ragione del "livello d'importanza" delle amministrazioni coinvolte e dei pareri resi in conferenza di servizi. Il ruolo dell'Amministrazione procedente è quello di operare una sintesi delle ragioni emerse al fine di esprimere un giudizio qualitativo di prevalenza (TAR Campania – Salerno, n. 1403/2022; Consiglio di Stato, n. 4374/2014; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 8839/2024; Consiglio di Stato, sez. VII, n. 7175/2024).

La determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi decisoria, tanto che sia adottata all'esito di conferenza di servizi in forma semplificata (art. 14 *bis*, L. 241/1990) o all'esito della conferenza simultanea (art. 14 *ter*, L. 241/1990), è l'atto conclusivo del procedimento e consiste in una decisione che sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle Amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici coinvolti (cd. decisione pluristrutturata) (art. 14 *quater*, comma 1, L. 241/1990).

La determinazione conclusiva è immediatamente efficace quando è adottata sulla base di determinazioni di assenso unanime da parte delle Amministrazioni partecipanti (art. 14 *quater*, comma



108d5e93

3, L. 241/1990), mentre la sua efficacia è sospesa laddove sia stata adottata sulla base delle posizioni prevalenti e siano stati espressi anche formali dissensi qualificati (ambiente, vincolo storico-culturale, salute, ecc.). L'efficacia è sospesa per tutta la durata del procedimento di opposizione previsto all'art. 14 *quinquies*, L. 241/1990.

L'opposizione di cui all'art. 14 *quinquies* della L. 241/1990 può essere proposta dalle Amministrazioni preposte alla tutela degli interessi cd. sensibili (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini), purché abbiano espresso un dissenso motivato nel corso della conferenza. Sono legittimati a proporre opposizione anche le amministrazioni regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

L'opposizione è proposta avanti al Presidente del Consiglio entro il termine di 10 giorni decorrenti dalla comunicazione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi. Nel caso in cui ci siano solo Amministrazioni statali, l'opposizione va proposta dal Ministero competente.

Ricevuta l'opposizione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri convoca una riunione entro i 15 gg successivi, con tutte le P.A. partecipanti, ciascuna con l'onere di proporre soluzioni costruttive al fine di raggiungere un accordo.

Ove siano coinvolte le Regioni e le Provincie autonome, la Presidenza può convocare anche una seconda riunione nel caso la prima non dia buon esito entro i successivi 15 giorni (in base al principio di leale collaborazione, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale).

Qualora venga trovata una soluzione, nei 15 giorni successivi viene adottata una nuova determinazione della conferenza di servizi.

Qualora non si trovi una soluzione la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri, a cui possono prender parte i presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate dissenzienti. Il Consiglio dei Ministri decide definitivamente in un senso o nell'altro la questione, se accoglie l'opposizione modificando il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza.

Qualora l'opposizione non trovi accoglimento, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia (art. 14 *quinquies*, comma 6, L. 241/1990).

Le Amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione di conclusione della conferenza hanno sempre la facoltà di sollecitare l'Amministrazione procedente ad esercitare:

- i poteri di annullamento d'ufficio di cui all'art. 21 *novies*, L. 241/1990 (v. *infra* § 3.9), previa indizione di nuova conferenza di servizi. Tale facoltà è esercitabile anche laddove l'Amministrazione sollecitante non abbia preso parte alla conferenza;
- i poteri di revoca di cui all'art. 21 *quinquies*, L. 241/1990. Tale facoltà è esercitabile purché l'Amministrazione sollecitante abbia partecipato alla conferenza o si sia espressa in termini all'interno della stessa (art. 14 *quater*, comma 2, L. 241/1990).

**La conferenza di servizi per l'acquisizione della VIA regionale (art. 14, comma 4, L. 241/1990 e art. 27 *bis*, D.Lgs. 152/2006)**

Sono previste delle regole particolari nel caso in cui il progetto presentato dal privato sia assoggettato a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) di competenza regionale. In questo caso tutti i pareri e gli atti di assenso comunque denominati necessari alla realizzazione del progetto devono essere acquisiti all'interno della conferenza di servizi da svolgersi in modalità sincrona secondo quanto stabilito all'art.



108d5e93

27 *bis* del D.Lgs. 152/2006 che disciplina il procedimento di PAUR (Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale) da parte dell'autorità competente (art. 14, comma 4, L. 241/1990).

Alla conferenza di servizi PAUR partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei vari titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente.

In sintesi, la conferenza di servizi ex art. 27 *bis*, comma 7 del D.Lgs. 152/2006:

- ➔ è una conferenza di servizi decisoria, sempre obbligatoria quando sia necessario acquisire pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, da parte di più Amministrazioni o gestori di beni o servizi pubblici;
- ➔ è indetta dall'Amministrazione procedente, nella persona del Responsabile del Procedimento e si conclude con l'adozione del provvedimento decisorio finale;
- ➔ deve essere convocata entro 10 giorni dalla conclusione della fase precedente nell'ambito del procedimento PAUR;
- ➔ è una conferenza simultanea, in modalità sincrona, ossia alla presenza contestuale dei partecipanti, e si svolge ai sensi dell'articolo 14 *ter* della L. 241/1990;
- ➔ il termine di conclusione della conferenza di servizi è di novanta giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori (prima riunione).

Il termine di conclusione della conferenza di servizi (90 giorni), così come tutti i termini del procedimento PAUR, ha natura **perentoria** (art. 27 *bis*, comma 8, D.Lgs. 152/2006).

La conferenza di servizi PAUR con modalità simultanea e sincrona comprende le seguenti **fasi**:

- ✓ **convocazione della conferenza**;
- ✓ **svolgimento dei lavori**;
- ✓ **conclusione del procedimento**.

Le riunioni della conferenza di servizi si svolgono alla **presenza simultanea** dei rappresentati delle Amministrazioni competenti, ove possibile, in via telematica (anche videoconferenza), purché sia garantita la contestualità dei partecipanti.

Se necessario – ed è questo certamente il caso del PAUR - può tenersi anche più d'una riunione, fermo restando il rispetto del termine perentorio di conclusione della conferenza di servizi PAUR.

**Tutti i titoli** sono assunti contestualmente **all'interno della conferenza di servizi** PAUR e confluiscono nel provvedimento PAUR. Ne consegue che le Amministrazioni coinvolte non possono adottare pareri e/o provvedimenti di competenza al di fuori della conferenza di servizi e che eventuali atti adottati esternamente alla conferenza non debbono essere considerati ai fini del rilascio del PAUR in quanto irrilevanti (*rectius*: inefficaci), senza possibilità di essere presi in considerazione neppure quale "fatto storico".

La **determinazione motivata conclusiva** della conferenza di servizi è assunta dall'Amministrazione procedente sulla base delle **posizioni prevalenti** espresse dalle Amministrazioni o Enti partecipanti alla conferenza attraverso i propri rappresentanti (cd. criterio delle posizioni prevalenti – v. *supra*) e costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.).

Valgono le regole in materia di opposizione di cui all'art. 14 *quinquies* L. 241/1990, che può essere proposta dalle Amministrazioni preposte alla tutela degli interessi cd. sensibili (tutela ambientale,



108d5e93

paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini – v. *supra*).

Il PAUR comprende, indicandoli esplicitamente, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

Nel caso in cui il rilascio delle autorizzazioni o assensi comunque denominati settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica (A.I.A., A.U.A., autorizzazione ex art. 208, D.Lgs. 152/2006; autorizzazione unica ex art. 9 del D.Lgs. 190/2024), le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale (P.A.U.R.).

Al comma 7 *bis* dell'art. 27 *bis* del D.Lgs. 152/2006, modificato dal D.L. 77/2021 convertito dalla L. 108/2021, è previsto che, qualora in base alla normativa di settore per il rilascio di uno o più titoli abilitativi sia richiesto un livello progettuale esecutivo, oppure nei casi in cui la messa in esercizio dell'impianto o l'avvio dell'attività necessitino di verifiche, riesami o nulla osta successivi alla realizzazione dell'opera, l'amministrazione competente indica in sede di conferenza le condizioni da verificare, secondo un cronoprogramma stabilito nella conferenza stessa, per rilasciare il titolo definitivo. Le condizioni indicate dalla conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel corso del successivo procedimento per il rilascio del titolo definitivo.

Al successivo comma 7 *ter* è stabilito che laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di cui al comma 7 attribuiscano carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto.

**La conferenza di servizi speciale in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche**

Disposizioni speciali sono state introdotte nel tempo per velocizzare la realizzazione delle **opere pubbliche o di interesse pubblico** e semplificare il relativo *iter* procedimentale.

Dapprima, l**'art. 44 della L. 108/2021** di conversione del D.L. 77/2021, ha introdotto il modulo della conferenza di servizi semplificata ex art. 14 *bis* della L. 241/1990 per l'approvazione dei progetti per la realizzazione delle opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto indicate nell'Allegato IV[12] da realizzarsi inderogabilmente nei tempi previsti dai Regolamenti (UE) 2021/240 e 2021/241, nonché dal D.L. 59/2021, attraverso un procedimento *ad hoc* accelerato e semplificato, che comprende anche l'intesa con la Regione competente.

Successivamente, il **Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, modificato dal D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209) all'**art. 38**[13] ha stabilito, a regime, che nelle procedure per la **localizzazione e approvazione del progetto di opere pubbliche o di interesse pubblico**, per le quali non sia stata già accertata la conformità del progetto di fattibilità tecnica ed economica, la conferenza di servizi semplificata, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, si esprima sul progetto stesso (**PFTE**) e sulla localizzazione dell'opera (comma 3), con alcune peculiarità procedurali:

[12] Tra queste, al n. 2) figura il Potenziamento linea ferroviaria Verona – Brennero (opere di adduzione);

[13] Analoga previsione era contenuta nell'art. 27 dell'abrogato Codice dei contratti pubblici precedente, approvato con D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.



108d5e93

- la convocazione di una conferenza di servizi semplificata ex art. 14 *bis* L. 241/1990 da parte della stazione appaltante o dell'ente concedente (art. 38, comma 3): alla conferenza sono chiamate a partecipare tutte le amministrazioni interessate, enti territoriali così come autorità preposte alla tutela ambientale, del patrimonio culturale, del paesaggio e della salute (interessi sensibili);
- la contestuale trasmissione del PFTE (comma 7) alle autorità competenti "per i provvedimenti di cui al comma 8", ovvero per le valutazioni connesse alla verifica preventiva di interesse archeologico, per la VIA e per l'eventuale fase del dibattito pubblico (fase che è a carico della stessa stazione appaltante/ente concedente e che, quindi, verrà da questa attivata in tempo utile perché i relativi esiti pervengano in tempi coerenti con la durata dei lavori della conferenza di servizi);
- lo svolgimento della conferenza di servizi in forma semplificata, con conclusione entro 60 giorni dalla convocazione – termine prorogabile solo su richiesta motivata di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (ambiente, paesaggio, patrimonio culturale, salute pubblica, pubblica incolumità), per una sola volta e per non più di 10 giorni.

Nel corso di tale conferenza si perfeziona l'**intesa** tra gli enti territoriali interessati con riferimento:

- alla localizzazione dell'opera;
- alla conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento;
- alla risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensatrici.

La **determinazione finale** costituisce variante urbanistica; comprende il provvedimento di VIA, i titoli abilitativi necessari e la dichiarazione di pubblica utilità ed indifferibilità delle opere, nonché il vincolo preordinato all'esproprio, consentendo la realizzazione di tutte le opere e attività previste nel progetto approvato.

**La procedura accelerata straordinaria a tempo determinato per la Conferenza di servizi relativa agli interventi PNRR (art. 14 *bis*, L. 241/1990)**

**Fino al 31 dicembre 2026** rimane prevista in capo alle Pubbliche Amministrazioni procedenti l'indizione di una conferenza di servizi decisoria in modalità asincrona secondo **la procedura accelerata e straordinaria** prevista all'art. 13 del D.L. 76/2020 convertito con L. 120/2020. Tale modalità, inizialmente straordinaria e transitoria, è oggi confluita in modo strutturale – "a regime" - nella conferenza di servizi semplificata asincrona di cui all'art. 14 *bis* della L. 241/1990 (v. *supra*).

Le peculiarità del procedimento accelerato sono le seguenti:

- il termine perentorio entro il quale le Amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi devono rendere la propria determinazione motivata è ridotto a 30 giorni per tutte le Amministrazioni partecipanti, a 45 giorni per quelle preposte alla tutela di interessi sensibili;
- laddove all'esito della conferenza in forma semplificata risulti necessario proseguire in forma simultanea, non siano acquisiti soltanto: a) assensi – anche solo impliciti – non condizionati; b) assensi con condizioni che possano essere recepite senza modificare la decisione oggetto della conferenza; c) dissensi non superabili, entro 15 giorni dal termine ultimo per la comunicazione delle determinazioni da parte delle singole Amministrazioni partecipanti, l'Amministrazione procedente convoca la riunione simultanea da svolgersi in modalità esclusivamente telematica. All'esito della riunione l'Amministrazione procedente adotta la determinazione conclusiva della conferenza di servizi;



108d5e93

- previsto il cd. dissenso "costruttivo", ammesso ma solo a condizione che sia chiaramente motivato e sempre "convertibile" in prescrizioni mitigatrici secondo canoni di proporzionalità e sostenibilità finanziaria.

Trovano invece regolare applicazione il meccanismo del silenzio-assenso e la facoltà di opposizione ai sensi dell'art. 14 *quinquies*, L. 241/1990 (v. *supra* § 3.6.).

### 3.9 L'annullamento d'ufficio *ex* art. 21 *novies* L. 241/1990: la riduzione del termine massimo previsto

I provvedimenti amministrativi acquistano efficacia al momento della loro adozione se hanno contenuto positivo, oppure dalla comunicazione al destinatario se sono limitativi della sfera giuridica del privato (art. 21 *bis*, L. 241/1990).

Il provvedimento amministrativo ancorché viziato o illegittimo è efficace fintanto che non venga annullato. In mancanza di formale annullamento esso continua a produrre i propri effetti nel tempo.

L'annullamento può avere natura:

- giurisdizionale, se accertato dal Giudice Amministrativo (ex art. 29 e art 34, comma 1, lettera a) del codice del processo amministrativo) o dal Presidente del Consiglio di Stato (DPR n. 1199/1971).
- amministrativa, se dichiarato dall'Ente competente in via amministrativa (su ricorso amministrativo), oppure, in via di autotutela, dalla medesima Amministrazione che ha adottato il provvedimento viziato (annullamento d'ufficio).

I poteri di annullamento d'ufficio previsti all'art. 21 *novies* della L. 241/1990 consentono infatti all'Amministrazione di rimuovere unilateralmente ed autonomamente i propri provvedimenti attraverso nuovi procedimenti, di secondo grado (cd. poteri di autotutela decisoria). I provvedimenti di annullamento d'ufficio comportano la definitiva rimozione degli atti illegittimi con efficacia retroattiva al momento della loro adozione.

L'esercizio del potere di annullamento d'ufficio è subordinato al ricorrere dei seguenti presupposti:

1. illegittimità del provvedimento oggetto di annullamento;
2. sussistenza dell'interesse pubblico alla rimozione dell'atto;
3. effettuato bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati in gioco;
4. termine ragionevole per l'adozione del provvedimento di annullamento.

1. Illegittimità del provvedimento oggetto di annullamento

Il provvedimento amministrativo per poter essere annullato deve essere innanzitutto illegittimo, ossia risultare adottato in violazione di legge (da intendersi in senso lato: legge, decreto-legge, decreto legislativo, statuti, regolamenti ecc.); oppure viziato da eccesso di potere (quando il potere è esercitato per il perseguimento di finalità diverse da quelle per le quali esso è attribuito - es. disparità di trattamento, travisamento dei fatti) o, infine, essere afflitto da incompetenza quando un organo o ente esercita un potere attribuito ad altro soggetto (così prevede l'art. 21 *octies*, comma 1 della L. 241/1990). Tali sono le ipotesi tassative di annullabilità.



108d5e93

In omaggio al principio di legalità sostanziale, la legge individua alcuni vizi formali e procedimentali che non producono effetto invalidante del provvedimento. Questi sono indicati all'art. 21 *octies*, comma 2 della L. 241/1990, con una sorta di sanatoria *ex lege*.

I provvedimenti amministrativi non sono annullabili quando siano state violate norme sul procedimento o sulla forma dell'atto e si tratti di provvedimenti vincolati, ossia quando non soltanto la scelta di emanarli ma altresì il loro contenuto siano rigidamente predeterminati dalla legge (atto dovuto)[14] ed, infine, ove sia palese che il contenuto dispositivo dell'atto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (es. provvedimento di collocamento a riposo del pubblico dipendente per raggiunti limiti di età; ordinanza di demolizione in materia edilizia in mera applicazione di norme legislative, adottati in carenza di motivazione).

I provvedimenti amministrativi non sono, inoltre, annullabili quando sia mancata la formale comunicazione di avvio del procedimento in violazione dell'art. 7 della L. 241/1990, ma l'Amministrazione sia in grado di dimostrare (in un giudizio) che il provvedimento non avrebbe potuto comunque avere contenuto diverso. A differenza del caso precedente, qui il provvedimento può avere natura discrezionale (cioè essere oggetto di valutazione di opportunità da parte dell'Amministrazione). Il D.L. 76/2020 convertito dalla L. 120/2020 ha espressamente escluso l'operare della disposizione nel caso di mancata comunicazione del preavviso di rigetto *ex* art. 10 *bis*, L. 241/1990 (v. *infra* § *3.10*). In questo caso, dunque, il provvedimento rimane annullabile d'ufficio in via di autotutela.

Il requisito dell'illegittimità del provvedimento distingue il potere di annullamento d'ufficio dal diverso potere di revoca di cui all'art. 21 *quinquies*, L. 241/1990. Quest'ultimo, infatti, presuppone la sussistenza di un provvedimento valido ed efficace, che l'Amministrazione intenda rimuovere per sopravvenute esigenze di interesse pubblico.

2. sussistenza dell'interesse pubblico alla rimozione dell'atto

L'art. 21 *novies* della L. 241/1990 richiede, inoltre, per poter annullare d'ufficio il provvedimento illegittimo, la sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto alla rimozione dell'atto illegittimo. Non è sufficiente la mera volontà dell'Amministrazione di ripristinare la legalità violata, ma è necessario che sia individuato anche uno specifico interesse pubblico alla rimozione del provvedimento illegittimo, diverso ed ulteriore da considerare (ad es. l'interesse alla sicurezza pubblica).

È sempre necessario motivare in ordine alla sussistenza di tale interesse pubblico, anche se la giurisprudenza ha chiarito che l'obbligo di motivazione è affievolito in presenza di un vizio significativamente grave ed in presenza di interessi pubblici pregnanti come quello ambientale (TAR Palermo, sez. II, n. 810 del 20.03.2019; Consiglio di Stato, A.P., n. 8 del 17.10.2017).

3. bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati in gioco

L'Amministrazione deve comunque procedere al concreto bilanciamento dei contrapposti interessi pubblici e privati coinvolti, tenendo in considerazione anche le posizioni del privato consolidatesi nel tempo in conseguenza del provvedimento illegittimo oggetto di annullamento.

La prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato deve essere congruamente motivata. La giurisprudenza ha chiarito che l'Amministrazione procedente deve motivare "*con consistenza e convincente articolazione logica la sussistenza dell'interesse pubblico alla rimozione dell'atto, operando*

[14] In generale, il provvedimento vincolato è un atto dovuto, in presenza di determinate circostanze di fatto e di diritto; il provvedimento discrezionale è un atto di scelta della P.A. tra più soluzioni possibili, nell'ambito delle quali si preferisce quella che – a giudizio degli organi amministrativi – è la più idonea a soddisfare un interesse pubblico.



108d5e93

*una comparazione tra lo stesso e quelli contrapposti dei privati al suo mantenimento*" (Consiglio di Stato, sez. IV, 29.01.2021).

Maggiore è il pregiudizio che subisce il destinatario del provvedimento di annullamento, tanto più grande deve essere l'interesse pubblico che si intende curare con l'annullamento in autotutela: deve sussistere un rapporto di equa proporzione fra l'interesse pubblico curato e l'interesse privato sacrificato.

4. termine ragionevole per l'adozione del provvedimento di annullamento.

Il potere di annullamento d'ufficio deve essere esercitato entro un termine ragionevole: la disposizione è posta a tutela del legittimo affidamento del privato.

La ragionevolezza del termine va valutata caso per caso anche in considerazione del tempo trascorso, del grado di illegittimità del provvedimento, della complessità degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Maggiore è il tempo trascorso dall'adozione del provvedimento illegittimo, più la motivazione posta a fondamento dell'annullamento dovrà essere approfondita.

Nel caso di provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici (compresi i casi di silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20, L. 241/1990), il legislatore ha specificamente individuato il termine ragionevole da doversi rispettare in **6 mesi**[15] decorrenti dall'adozione del provvedimento oggetto di annullamento.

La legge prevede delle **eccezioni** che consentono il legittimo superamento del suddetto termine di 6 mesi, nel caso di provvedimenti adottati:

- 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** (art. 21 *novies*, comma 2 *bis*, L. 241/1990).

Resta ferma l'applicazione delle sanzioni penali e di quelle previste dal capo VI del DPR n. 445/2000 (*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*).

La giurisprudenza ha chiarito che la falsa rappresentazione dei fatti non richiede l'accertamento della condotta di reato con sentenza passata in giudicato (Consiglio di Stato, sentenze n. 3940/2018, n. 6615/2023 e n. 7987/2025).

Nel caso di accertata falsa o non veritiera rappresentazione dei fatti da parte del privato, la motivazione posta a fondamento dell'annullamento d'ufficio può essere assolta con il richiamo alla non veritiera prospettazione di parte (Consiglio di Stato, A.P., n. 8 del 17.10.2017).

La giurisprudenza amministrativa ha individuato alcune ipotesi di annullamento "doveroso", tra cui l'annullamento d'ufficio disposto: in ottemperanza ad una decisione del giudice ordinario passata in giudicato che, decidendo sui diritti, abbia ritenuto illegittimo un atto amministrativo disapplicandolo; a seguito di una decisione di un'autorità di controllo cui non competa direttamente il potere di annullare l'atto; l'annullamento di un atto conseguente all'annullamento giurisdizionale o amministrativo di un atto presupposto.

[15] Il termine originario di diciotto mesi previsto dall'art. 21 *novies* della L. 241/1990 per l'esercizio dell'annullamento in autotutela è stato ridotto prima a dodici mesi con D.L. 76/2020 convertito dalla L. 120/2020 ed ora a sei mesi per effetto della modifica apportata dalla L. 182/2025 in tema di semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti.



108d5e93

L'annullamento deve essere disposto dall'organo/ufficio che ha adottato il provvedimento che si vuole annullare (salva diversa previsione di legge), seguendo le medesime forme e procedure (cd. principio del *contrarius actus*).

In alternativa all'annullamento d'ufficio del provvedimento illegittimo, è riservata in capo alla Pubblica Amministrazione la facoltà di procedere alla **convalida** dell'atto viziato, purché sussistano motivate ragioni di interesse pubblico alla sua correzione ed essa intervenga entro un termine ragionevole (art. 21 *novies*, comma 2, L. 241/1990).

Sono emendabili solo vizi di carattere formale, mentre non sono soggetti a convalida vizi sostanziali del provvedimento (es. insussistenza dei presupposti, contraddittorietà della motivazione).

### 3.10 La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 *bis* e 21 *octies* L. 241/1990): le modifiche apportate dall'art. 12 del D.L. 76/2020

Ai sensi dell'art. 10 *bis* della L. 241/1990 ogni qualvolta il responsabile del procedimento intenda rigettare un'istanza presentata dal privato deve previamente comunicargli le ragioni che ne impediscono l'accoglimento (cd. preavviso di rigetto). L'istituto ha la funzione di anticipare il contraddittorio tra Pubblica Amministrazione e privato con finalità deflattiva del contenzioso.

Il preavviso di rigetto si applica in generale a **tutti i procedimenti ad istanza di parte**, ad esclusione:

- delle procedure concorsuali (es. concorsi pubblici) (art. 10 *bis*, L. 241/1990);

- dei procedimenti in materia previdenziale e assistenziale gestiti da Enti previdenziali (art. 10 *bis*, L. 241/1990);

- dei procedimenti di verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e del Procedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) e di monitoraggio VIA[16] (art. 6, comma 10 *bis*, D. Lgs. 152/2006).

Si segnala che l'art. 10 *bis* della L. 241/1990 non trova applicazione nemmeno con riferimento alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) (art. 19, L. 241/1990), in quanto la SCIA è un atto proprio del privato che, come tale, non instaura un procedimento amministrativo destinato a concludersi con un provvedimento finale di diniego (Consiglio di Stato, sez. V, n. 1111/2019). Sulla SCIA, v. *amplius* § 3.7.

Il preavviso di rigetto deve essere comunicato al privato **prima** dell'adozione del provvedimento finale di diniego e deve indicare i motivi per cui l'Amministrazione ritiene che l'istanza non possa essere accolta; non possono però essere addotte inadempienze o ritardi attribuibili all'Amministrazione stessa.

L'art. 10 *bis* L. 241/1990 non prevede un termine perentorio entro il quale debba eseguirsi tale comunicazione, tuttavia, la norma precisa che essa deve essere tempestiva. Il preavviso di rigetto deve essere pertanto comunicato nel più breve tempo possibile dal momento in cui l'Amministrazione individua i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

Entro il termine di 10 giorni dalla ricezione del preavviso di rigetto, il privato ha il diritto di presentare osservazioni scritte con eventuale documentazione allegata. Secondo la giurisprudenza tale termine non è perentorio, pertanto l'Amministrazione deve considerare anche le osservazioni ed i documenti

[16] È conforme sul punto la giurisprudenza: da ultimo, TAR Basilicata, sez. I, 28 marzo 2024, n. 172 ha ribadito che il comma 10 *bis* dell'art. 6 del D.Lgs. 152/2006, aggiunto dall'art. 25, lettera b), n. 2 del D.L. 77/2021, convertito dalla L. 108/2021, ha stabilito che ai procedimenti di VIA non si applica l'art. 10 *bis* della L. 241/1990.



108d5e93

depositati con ritardo, purché pervenuti prima dell'adozione del provvedimento finale. Questo in conformità ai principi di buona amministrazione e di obbligo di correttezza e buona fede di comportamento nella relazione con i privati (TAR Campania – Napoli, sez. VIII, n. 5788/2019).

La comunicazione del preavviso di rigetto sospende il decorso del termine di conclusione del procedimento di cui all'art. 2 della L. 241/1990. Si ricorda che in caso di sospensione del termine questo continua a decorrere dal giorno in cui cessa la sospensione, il termine non decorre da capo.

Nel caso in esame si possono verificare due situazioni:

- se non sono state presentate osservazioni, il termine continua a decorrere dal momento in cui sono scaduti i termini per la presentazione delle osservazioni (ossia 10 giorni dal ricevimento della comunicazione del preavviso di rigetto);
- se sono state presentate osservazioni, il termine continua a decorrere 10 giorni dopo dall'avvenuta presentazione delle osservazioni.

Si segnala che la sospensione del termine di conclusione del procedimento nel caso in esame (preavviso di rigetto) è stata introdotta con D.L. 76/2020 convertito con L. 120/2020, mentre prima era prevista la sua interruzione (il termine ricominciava a decorrere da capo).

Ricevute le osservazioni del privato, l'Amministrazione procede alla loro valutazione. Laddove ritenga di accoglierle potrà adottare un provvedimento finale di contenuto positivo, viceversa, confermando la sua valutazione, adotterà il provvedimento finale di diniego.

Nella seconda ipotesi (diniego), l'avvenuta presentazione delle osservazioni da parte del privato comporta la necessità di un particolare obbligo motivazionale in capo alla Pubblica Amministrazione: il provvedimento finale di diniego dovrà dare conto delle ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni. Si specifica che non è necessaria la puntuale e analitica confutazione delle deduzioni presentate dalla parte privata, ma è sufficiente che siano percepibili nella sostanza le ragioni della mancata condivisione delle stesse (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenze n. 158/2022 e n. 3151/2020).

A seguito di modifica introdotta dal D.L. 76/2020 convertito dalla L. 120/2020, nel provvedimento finale di diniego l'Amministrazione può indicare anche ulteriori motivi ostativi all'accoglimento della domanda che siano conseguenza delle osservazioni rese dal privato. Quindi l'Amministrazione può individuare dei motivi "nuovi" rispetto a quelli indicati nel preavviso di rigetto, ma a condizione che essi derivino dalle osservazioni del privato.

Il D.L. 76/2020 convertito con L. 120/2020 ha introdotto un'ulteriore e rilevante novità. È stato espressamente stabilito che in ipotesi di annullamento giurisdizionale (ad opera del Giudice Amministrativo) del provvedimento di diniego, l'Amministrazione nel riadottare nuovamente il provvedimento non possa individuare per la prima volta motivi ostativi che già emergevano dall'istruttoria del provvedimento annullato, ossia motivi che avrebbero già potuto essere individuati in precedenza. In sostanza è stato introdotto a livello normativo il principio in parte già elaborato in giurisprudenza del cd. *one shot* temperato.

Si precisa che il preavviso di rigetto è un atto meramente endoprocedimentale (interno al procedimento) che non produce effetti immediatamente lesivi della posizione del privato e quindi non è autonomamente impugnabile (TAR Lazio, Roma, sez. II, n. 4681/2019).

Ai fini della conclusione del procedimento è necessaria l'adozione del provvedimento decisorio finale, anche se il privato non abbia presentato osservazioni. In difetto, il procedimento non può ritenersi



108d5e93

concluso con le conseguenze che ne derivano in punto inosservanza del termine di conclusione del procedimento di cui all'art. 2 della L. 241/90 (v. *supra* § 3.1).

La mancata comunicazione del preavviso di rigetto rende illegittimo il provvedimento decisorio finale. Tale illegittimità non è sanabile, come invece accade nel caso di mancata comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7, L. 241/1990 laddove l'Amministrazione riesca a dimostrare in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso (art. 21 *octies*, comma 2, secondo periodo, L. 241/1990) (v. *supra* § 3.9). La precisazione è stata introdotta dal D.L. 76/2020 convertito con L. 120/2020 che ha stabilito espressamente che alla disposizione di cui all'art. 21 *octies*, comma 2, secondo periodo, L. 241/1990 non si applica all'art. 10 *bis*.

Tuttavia, il Giudice Amministrativo ha successivamente chiarito che «la disposizione introdotta nel corso del 2020 riguarda solo le ipotesi di omissione del preavviso di rigetto a fronte di attività amministrativa discrezionale (quale quella contemplata nel secondo periodo, espressamente richiamato dal successivo) e non anche le ipotesi di attività amministrativa vincolata (quale quella contemplata nel primo periodo […]), per la quale resta valida l'applicabilità dell'art. 21 *octies* (e quindi, la non annullabilità del provvedimento adottato senza la preventiva comunicazione dei motivi ostativi)» ove il provvedimento finale "non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato" (Consiglio di Stato, sez. VII, 10 gennaio 2024, n. 333).

Si ricorda che nel caso della conferenza di servizi il sub-procedimento relativo al preavviso di diniego si svolge secondo le modalità previste all'art. 14 *bis*, comma 5, L. 241/1990 (v. *supra* § 3.8).

### 3.11 La riadozione del provvedimento amministrativo annullato dal giudice (art. 21 *decies* della L. 241/1990)

Il citato D.L. 76/2020 ha introdotto un'importante novità in materia di autorizzazioni e valutazioni di impatto ambientale (VIA) annullate con sentenza del Giudice amministrativo. Il nuovo art. 21, *decies* L. 241/1990, nell'ottica di accelerare i procedimenti di riadozione del provvedimento amministrativo dichiarato illegittimo, introduce un regime semplificato di sua adozione con abbreviazione dei relativi tempi procedimentali. In pratica, si consente di riadottare il solo atto viziato, fermi restando invece gli altri atti adottati e legittimi, così da evitare la rinnovazione dell'intero procedimento amministrativo e limitare l'azione amministrativa al solo emendamento dell'atto viziato.

Il regime semplificato non gode però di applicazione generalizzata. Esso si applica ai soli provvedimenti finali (conclusivi del procedimento) di autorizzazione o Valutazione di Impatto Ambientale (VIA – art. 23 e ss. D. Lgs. n. 152/2006) annullati dal Giudice amministrativo per vizi inerenti ad uno o più atti emessi all'interno del procedimento, che si ripercuotono sul provvedimento conclusivo rendendolo illegittimo (cd. illegittimità derivata); inoltre l'eliminazione del vizio non deve richiedere modifiche al progetto presentato dal privato proponente.

Non solo, la sentenza che ha annullato il provvedimento deve essere passata in giudicato, ossia deve essere definitiva perché non più impugnabile.



108d5e93

### 3.12 La digitalizzazione dei procedimenti amministrativi: introduzione del procedimento amministrativo telematico come principio generale nei rapporti interni tra PP.AA. e nei rapporti tra privati (artt. 3 *bis*, 5 e 8 della L. 241/1990)

La L. 241/1990 ha previsto, nel corso del tempo, un uso sempre maggiore degli strumenti informatici e telematici per agevolare i rapporti tra le amministrazioni e i cittadini. Soprattutto a seguito del D.L. 76/2020 tali previsioni sono diventate obbligatorie e hanno inciso sul procedimento amministrativo che da "cartaceo" è divenuto ormai in gran parte "telematico".

Una prima norma che va nella direzione del procedimento telematico è l'**art. 3 *bis* "**Uso della telematica" ai sensi del quale: "*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*".

L'art. 12, comma 1, lett. b) del citato D.L. 76/2020, ha infatti modificato il testo e dove prima si diceva che le amministrazioni pubbliche "incentivano" l'uso della telematica oggi si legge che "le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici". L'uso della telematica è stato, dunque, reso obbligatorio.

Altra novità è inserita nell'art. 5 sul responsabile del procedimento, sempre a seguito dell'art. 12, comma 1, lett. c), D.L. 16 luglio 2020, n. 76. Il nuovo testo, nel terzo comma, stabilisce che "*L'unità organizzativa competente, il domicilio digitale e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse*".

La novità è l'indicazione del "domicilio digitale" del responsabile che deve essere comunicato agli interessati per facilitare i rapporti tra questi e il responsabile per tutto il corso del procedimento. Il domicilio digitale è l'indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata (PEC) così come stabilito dalle Linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale (Agid).

Un ulteriore obbligo si rinviene, di nuovo a seguito del DL n.76/2020, all'**art. 8** sulle modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento. Infatti, nella comunicazione devono essere indicati anche il domicilio digitale dell'amministrazione e le modalità con le quali, attraverso il punto di accesso telematico di cui all'articolo 64 *bis* del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 o con altre modalità telematiche, è possibile prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico di cui all'art. 41 dello stesso D.Lgs. n. 82 del 2005 ed esercitare in via telematica i diritti previsti dalla legge.

Da ultimo, per effetto del D.L. 19/2026, convertito dalla L. 20 aprile 2026, n. 50, sono state introdotte **misure urgenti in materia di interoperabilità delle banche dati pubbliche e controllo sugli strumenti digitali**, con modifiche al D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 "*Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)*".

L'**art. 3 *ter***, introdotto nel D.Lgs. 82/2005 (CAD) dall'art. 11 del citato D.L. 19/2026, convertito dalla L. 50/2026, ha disciplinato il diritto alla trasparenza e al controllo sugli strumenti digitali, prevedendo che chiunque possa accedere alle informazioni relative ai propri strumenti digitali, attraverso un servizio dedicato reso disponibile in modalità sicura e aggiornata dal portale dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

Della avvenuta positivizzazione del **principio *once only*** per effetto della novella parimenti apportata dall'art. 11 del D.L. 19/2026 all'art. 50 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, si è dato conto al § 3.1, cui si rinvia.

Infine, è stato aggiunto un periodo all'art. 62, comma 3 del CAD per chiarire che il codice identificativo univoco consente l'interoperabilità tra banche dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici. Ciò ha lo scopo di chiarire che l'interoperabilità basata sull'ID ANPR (il codice



108d5e93

identificativo univoco attribuito a ogni individuo) non è un rapporto bilaterale tra ANPR e singola banca dati, ma un paradigma valido tra tutte le banche dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici che contengono i dati dei cittadini. In pratica, i soggetti istituzionali accedono direttamente ai dati in qualità di titolari autonomi del trattamento e rispondono in via esclusiva della pertinenza, liceità e sicurezza dei relativi trattamenti.

### 3.13 Gli accordi ex artt. 11 e 15 della L. 241/1990

Il procedimento amministrativo è diventato, nel corso del tempo, lo strumento ordinario per definire il migliore assetto possibile degli interessi, pubblici e privati, nella singola fattispecie, assetto che viene, poi, cristallizzato nel provvedimento. Nella legge sul procedimento sono tuttavia previsti anche gli accordi procedimentali. Pur non trattandosi di istituti di semplificazione, gli accordi possono rappresentare una modalità alternativa al procedimento/provvedimento per definire l'assetto degli interessi pubblici e privati nei casi concreti.

Va preliminarmente precisato che, se anche l'amministrazione non agisce attraverso atti unilaterali bensì consensuali, le norme non le consentono di operare come un qualsiasi soggetto privato. Ogni attività amministrativa, infatti, è caratterizzata dal necessario perseguimento dell'interesse pubblico generale; affermando che «*essenziale è il fine pubblico, fungibili sono gli strumenti attraverso cui perseguirlo*», e che l'accordo «*può essere concluso al fine di determinare il contenuto del provvedimento finale*», il Consiglio di Stato ha aperto le porte alla legittimità della partecipazione dei privati nella codecisione dell'assetto degli interessi (Consiglio di Stato, sez. VI, 15 maggio 2002, n. 2636).

L'**art. 11** della L. 241/1990 prevede una disciplina generale degli accordi amministrativi, introducendo nell'ordinamento italiano l'istituto degli accordi sostitutivi o integrativi del provvedimento: la norma consente all'amministrazione procedente, in accoglimento delle osservazioni e proposte presentate dai soggetti interessati nell'ambito della fase istruttoria del procedimento, di concludere con essi degli accordi al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, che dovrà successivamente essere emanato (accordo integrativo), ovvero in sostituzione del provvedimento stesso (accordo sostitutivo), ferma restando l'esigenza di perseguire l'interesse pubblico e senza pregiudizio dei diritti dei terzi. Sia gli accordi sostitutivi, che non prevedono l'emanazione di un provvedimento, sia quelli integrativi che, al contrario lo prevedono, sono comunque espressione dell'attività autoritativa dell'amministrazione. Il comma 4 *bis* dell'art. 11 prevede che l'accordo sia preceduto da "*una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento*" intesa ad esplicitare i motivi che inducano l'amministrazione a concludere l'accordo, accertando la compatibilità della conclusione del medesimo con la cura dell'interesse pubblico, nonché a dare conto che l'accordo (specie se sostitutivo) non si ponga in contrasto con i diritti di soggetti terzi; infine a cristallizzare il contenuto dell'accordo stesso, sul quale deve essere raccolto l'assenso del privato.

Quanto alla disciplina generale degli accordi, occorre ricordare che essi devono essere stipulati, a pena di nullità per atto scritto. Per altro verso, ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Ciò in quanto essi risultino compatibili, essendo rimessa all'interprete la verifica di tale compatibilità sia in termini generali sia con riferimento ai singoli tipi di accordi (così, ad esempio, risultano applicabili la disciplina in tema di accordo tra le parti, artt. 1326 e ss. c.c., in tema di condizioni, artt. 1353 ss. c.c, in tema di interpretazione, artt. 1362 ss. c.c, in tema di effetti del contratto, artt.1372 ss. c.c, nonché la disciplina sulla nullità, artt. 1418 ss. c.c e l'annullabilità, artt. 1425 ss. c.c).



108d5e93

Specularmente, agli accordi, nonché ai rapporti che ne scaturiscono, può in qualche caso essere applicabile la disciplina dei provvedimenti che essi sostituiscono. Ciò vale innanzitutto, in materia di controlli, posto che, ai sensi del comma 3 dell'art. 11 della L. 241/1990, «*gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi*», il che comporta che l'accordo acquista efficacia solo una volta superata la fase di controllo. Altro rilevante innesto della disciplina amministrativa nell'ambito della fattispecie in esame, è previsto dal comma 4 dell'art. 11 della L. 241/1990, secondo cui «*per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato*».

Al genere degli accordi vanno iscritti anche gli accordi tra amministrazioni ex **art. 15, comma 2, L. 241/1990** i quali sono riconducibili al regime giuridico di cui all'art. 11.

Sebbene si tratti di accordi tra amministrazioni, non è escluso che i privati possano partecipare ai medesimi nel caso in cui le opere, gli interventi, i programmi di intervento, costituenti l'oggetto dell'accordo, incidano su interessi privati. In tale ipotesi i soggetti portatori di quegli interessi – ai sensi degli artt. 7 e ss., L. 241/1990 – dovranno essere destinatari di una comunicazione di avvio del procedimento finalizzato alla conclusione dell'accordo ex art. 15, L. 241/1990 per essere messi in condizione di partecipare al relativo procedimento.

## 4. Ambito di intervento operativo delle linee guida

I settori oggetto di intervento esaminati nella mappatura dei procedimenti e gli ambiti prioritari di intervento delineati dall'AGID sono i seguenti:

- **Tutela ambientale e *green economy*** (procedure in materia di VAS, VIA, PAUR, AIA, AUA, AU, nonché autorizzazioni paesaggistiche)
- **Edilizia e rigenerazione urbana** (procedure relative ai permessi di costruire)
- **Banda ultra larga** (procedure relative alle infrastrutture di comunicazione elettronica)
- **Appalti** (che tuttavia non sono oggetto delle presenti linee guida; si rinvia, pertanto, al sito internet "*Veneto semplice*" per la consultazione del materiale realizzato dalla Task Force Appalti-Progetti della Regione del Veneto in materia di procedure di appalto[17]).

## 5. Singole procedure

Nel presente paragrafo, sono riportate in sintesi le principali criticità procedurali rilevate nel corso dell'indagine[18], riferite ai vari procedimenti oggetto di rilevazione, per le quali sussiste la possibilità di una soluzione nel breve periodo ed a legislazione invariata, attraverso la corretta applicazione delle disposizioni legislative di riferimento o di quelle generali sul procedimento amministrativo.

[17] https://pnrr-semplificazione.regione.veneto.it/task-force-appalti-progetti.

[18] Il riferimento è al progetto di semplificazione e supporto per l'attuazione del PNRR attualmente *in itinere* (cd. Progetto Mille Esperti), che coinvolge Comuni, Province, Città Metropolitana di Venezia e Regione, del quale sono state analizzate le procedure complesse selezionate dal Piano Territoriale della Regione del Veneto originariamente approvato con DGR n. 1718/2021 e, da ultimo, aggiornato con DGR n. 1437/2024, sia in termini di durata media dei relativi procedimenti, sia in termini di arretrato, con particolare riferimento ai procedimenti propedeutici alla realizzazione degli interventi del PNRR.



108d5e93

Accanto ad ogni criticità rilevata è, dunque, indicato il relativo suggerimento sul piano operativo.

Sono, conseguentemente, richiamate le disposizioni legislative di riferimento (es. D.Lgs. 152/2006, D.Lgs. 190/2024, ecc.), ovvero quegli istituti di semplificazione amministrativa già introdotti ed immediatamente attivabili (es. silenzio assenso) o, infine, le disposizioni generali della L. 241/1990 correttamente applicabili alla fattispecie (es. disposizioni sul termine di conclusione del procedimento). Si ricorda che l'applicazione di tali disposizioni costituisce un obbligo per il responsabile del procedimento al verificarsi dei presupposti in esse stabiliti.

In ragione dello scopo delle presenti linee guida, il richiamo ai procedimenti ed alla conseguente disciplina applicabile è formulato in termini necessariamente sintetici, con rinvio per approfondimento ai corrispondenti istituti.

**Valutazioni ed autorizzazioni ambientali**

Il settore delle valutazioni ed autorizzazioni ambientali costituisce ambito prioritario di intervento delineato dall'AGID (Tutela ambientale e *green economy*) ed anche primo ambito interessato dalle nuove disposizioni dei cd. decreti "*Semplificazione*" (D.L. 76/2020, D.L. 77/2021, D.L. 34/2020, D.L. 121/2021, D.L. 152/2021, D.L. 17/2022, D.L. 36/2022, D.L. 50/2022, D.L. 176/2022, D.L. 19/2024, D.L. 25/2025 tutti convertiti in legge), dalla L. 182/2025, nonché dal D.L. 19/2026, convertito dalla Legge 20 aprile 2026, n. 50, su cui si tornerà nell'analisi dei singoli procedimenti. L'applicazione rigorosa delle nuove disposizioni di semplificazione e velocizzazione introdotte costituisce preciso obbligo per tutte le amministrazioni, sia perché esse sono attuative di obblighi comunitari, sia perché garantire il loro rispetto costituisce il presupposto per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Un tanto vale anche per le materie di competenza regionale.

Rinviando per alcuni istituti, tra cui la neo introdotta fase preliminare al PAUR, direttamente alle disposizioni semplificatorie di riferimento (art. 26 *bis* D.Lgs. 152/2006), le quali si impongono anche a livello regionale, di seguito si richiamano alcune procedure per le quali sono state segnalate criticità di tipo procedurale a fronte di disposizioni legislative pure invocabili al fine della loro risoluzione.

### 5.1 Verifica di assoggettabilità a VAS

La verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica (VAS) trova disciplina a livello statale agli artt. 5, 6, 7 e 12 del D.Lgs. 152/2006 ed è definita dal legislatore "*la verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se piani, programmi ovvero le loro modifiche, possano aver effetti significativi sull'ambiente e devono essere sottoposti alla fase di valutazione secondo le disposizioni del presente decreto considerato il diverso livello di sensibilità ambientale delle aree interessate*" (art. 5, comma 1, lett. m-*bis*), D.Lgs. 152/2006).

L'ambito applicativo della stessa è circoscritto ai piani e programmi residuali rispetto a quelli per cui è stabilito l'assoggettamento diretto alla procedura di VAS, ossia quelli individuati dall'art. 6, comma 2 del D.Lgs. 152/2006. Con la precisazione che laddove questi ultimi prevedano l'uso di piccole aree a livello locale ovvero piccole modifiche relative a piani e programmi già assentiti, sono comunque soggetti a previa verifica di assoggettabilità (art. 6, comma 3, D.Lgs. 152/2006). Sono, invece, esclusi dalla verifica, poiché esclusi in assoluto dall'applicazione delle norme in materia di VAS, i piani e progetti elencati all'art. 6, comma 4 del D.Lgs. 152/2006.



108d5e93

Il procedimento di assoggettabilità a VAS è disciplinato dall'art. 12 del D.Lgs. 152/2006 ed è finalizzato a valutare la necessità di sottoporre il piano o programma al procedimento di VAS. Tale procedimento si rende necessario nei casi indicati dai commi 3 e 3 *bis* dell'art. 6 del citato decreto legislativo.

La Regione del Veneto ha da ultimo legiferato in materia di VAS con la legge regionale 27 maggio 2024, n. 12 recante "*Disciplina regionale in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), Valutazione d'Incidenza Ambientale (VINCA) e Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA*)" e relativi Regolamenti attuativi.

Il Regolamento attuativo in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) n. 3 del 09.01.2025, pubblicato sul BUR n. 9 del 19.01.2025, agli artt. 4, 8 e 9 e relativo Allegato tecnico A, punto 2, disciplina la procedura di Verifica di Assoggettabilità a VAS, coerentemente alla disciplina statale recepita.

**Criticità:** è stato segnalato come criticità il periodo di sospensione procedimentale intercorrente tra la richiesta di integrazioni documentali a fini istruttori da parte del soggetto competente e il momento di presentazione, da parte del soggetto procedente, della integrazione documentale richiesta. La mancanza di una disciplina specifica rendeva incerto il termine assegnato dal soggetto competente al soggetto che doveva adempiere all'integrazione.

**Soluzioni normative:** con l'entrata in vigore della L.R. 27 maggio 2024, n. 12, del relativo Regolamento regionale 9 gennaio 2025, n. 3 attuativo in materia di VAS e dell'Allegato Tecnico, la criticità riferita alla verifica della completezza documentale dell'istanza (Fase 2 del procedimento individuata nel citato Allegato tecnico) è superata in quanto è ora previsto che l'autorità competente "*laddove si renda necessaria l'acquisizione di documentazione integrativa, comunica all'autorità procedente la richiesta di perfezionamento dell'istanza che deve intervenire nei successivi 10 giorni. Qualora l'autorità procedente non provveda al deposito delle integrazioni richieste nel termine previsto, l'istanza viene archiviata*" (Allegato tecnico, punto 2, Fase 2).
Per le successive fasi disciplinate dall'Allegato tecnico si rinvia ai termini ivi indicati e, per quanto non previsto, trova applicazione la L. 241/1990.

### 5.2 La Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

La **V.A.S**. è una procedura complessa che ricomprende al suo interno una pluralità di fasi (la verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione e sul monitoraggio) e trova completa disciplina a livello statale agli artt. 11-18 del D.Lgs. 152/2006.

Finalità della VAS è quella di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali in sede di elaborazione, adozione e approvazione di piani e programmi, assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile (art. 4, comma 4, lett. a), D.Lgs. 152/2006). Proprio in virtù di dette finalità, la VAS – *rectius* la funzione della valutazione *de qua* – costituisce un atto di valutazione interno al procedimento di pianificazione, cioè una valutazione degli effetti ambientali conseguenti all'esecuzione delle previsioni ivi contenute (Consiglio di Stato, sez. II, 1 settembre 2021, n. 6152).



108d5e93

Il procedimento di VAS si articola in sub-procedimenti che vengono trattati dai soggetti coinvolti (procedenti e competenti), in modo del tutto distinto tra di loro. I due sub-procedimenti si concludono, rispettivamente, con un "Rapporto Preliminare" ed un "Parere motivato sul contenuto del Rapporto Ambientale". Va sottolineato che la normativa inizialmente non stabiliva un termine legale tra l'emissione del "Rapporto Preliminare" e l'inizio della valutazione finale per l'emissione del "Parere motivato sul contenuto del Rapporto Ambientale" vero e proprio reso dall'Autorità regionale. Il D.L. 152/2021, modificando l'art. 15 del D.Lgs. 152/2006, ha chiarito che il parere motivato deve essere emesso entro il termine di 45 giorni dalla scadenza degli adempimenti precedenti.

Il Regolamento Regionale del 9 gennaio 2025, n. 3, modificato dal Regolamento 12 giugno 2026, n. 2, attuativo della L.R. n. 12/2024 in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), all'art. 6 e relativo Allegato tecnico A disciplina la procedura di VAS coerentemente alla disciplina statale.

**Criticità:** tra i due subprocedimenti che compongono la procedura complessa di VAS non era inizialmente previsto un termine certo tra la conclusione del primo e l'avvio del secondo. Tale lacuna aveva dato luogo ad una prassi che si traduceva in una specifica criticità in termini di efficienza procedimentale: non sempre al primo sub procedimento faceva seguito, senza soluzione di continuità, l'avvio della seconda parte della Procedura. Ciò implicava una dilatazione della durata complessiva del macro-procedimento di VAS.

**Soluzioni normative:** con l'entrata in vigore della L.R. 27 maggio 2024, n. 12 recante "*Disciplina regionale in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), Valutazione d'Incidenza Ambientale (VINCA) e Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA*)" e del relativo Regolamento regionale 9 gennaio 2025, n. 3, attuativo in materia di VAS, è ora previsto (Allegato tecnico A, FASE 6) che l'autorità competente "*predispone la relazione istruttoria da sottoporre alla Commissione regionale per la VAS per l'espressione del parere motivato entro il termine di 45 giorni dalla conclusione della FASE 5. Il parere motivato è trasmesso all'autorità procedente che provvede alle necessarie revisioni*". La criticità dovrebbe essere, quindi, risolta.

**Criticità:** la normativa VAS non prevede specificamente sospensioni procedimentali per acquisire integrazioni documentali essenziali all'istruttoria, con relativi termini. La delicatezza e la complessità delle procedure in considerazione spesso necessitano di integrazioni e, pertanto, si è instaurata una prassi che determina periodi di sospensione del macro procedimento di VAS oltre quanto legittimato dalle regole generali applicabili in mancanza di una normativa specifica.

**Soluzioni normative:** con l'entrata in vigore della L.R. 27 maggio 2024, n. 12, del relativo Regolamento regionale 9 gennaio 2025, n. 3 attuativo in materia di VAS e dell'Allegato Tecnico, la criticità riferita alla verifica della completezza documentale dell'istanza (Fase 2 del procedimento individuata nel citato Allegato tecnico) è superata in quanto è ora previsto che l'autorità competente "*laddove si renda necessaria l'acquisizione di documentazione integrativa, comunica all'autorità procedente la richiesta di perfezionamento dell'istanza che deve intervenire nei successivi 10 giorni. Qualora l'autorità procedente non provveda al deposito delle integrazioni richieste nel termine previsto, l'istanza viene archiviata*" (All. tecnico, punto-1, Fase 2).
Per le successive fasi disciplinate dall'Allegato tecnico si rinvia ai termini ivi indicati e, per quanto non previsto, trova applicazione la L. 241/1990.



108d5e93

### 5.3. Verifica facilitata di sostenibilità ambientale (VFSA)

L'articolo 4, commi 4 *bis* - 4 *sexies*, L.R. 11/2004 che disciplinava la procedura di Verifica facilitata di sostenibilità ambientale è stato abrogato, ai sensi dell'articolo 25 della legge regionale 27 maggio 2024, n. 12.

### 5.4 Verifica di assoggettabilità a VIA

La verifica di assoggettabilità a VIA, nella prassi denominata anche *screening*, trova disciplina a livello statale agli artt. 5, 6, 7 *bis* e 19 del D.Lgs. 152/2006 e ss. mm. ii. e consiste in una valutazione preliminare eventualmente propedeutica alla successiva VIA e/o al PAUR (per i procedimenti regionali). Il procedimento di *screening* è integralmente disciplinato dall'art. 19 del D.Lgs. 152/2006, novato dal D.L. 77/2021, convertito dalla L. 108/2021 e, da ultimo, dal D.L. 153/2024 convertito dalla L. 191/2024.

Questi i termini: entro 5 giorni dalla ricezione dello studio preliminare ambientale l'autorità competente deve provvedere alla verifica della completezza della documentazione depositata, e, laddove necessario, può richiedere per una sola volta i chiarimenti e le integrazioni necessarie. Il proponente, a sua volta, ha un termine inderogabile di 15 giorni per provvedere alla richiesta integrativa; in caso di inosservanza del suddetto termine l'istanza deve ritenersi respinta e l'autorità competente deve provvedere all'archiviazione della stessa (art. 19, comma 2, D.Lgs. 152/2006).

Contestualmente alla ricezione dell'istanza, laddove questa sia completa, ovvero al deposito delle integrazioni/chiarimenti richiesti, l'autorità competente pubblica sul proprio sito *internet* lo studio preliminare ambientale, e ne dà comunicazione per via telematica a tutte le Amministrazioni ed enti territoriali competenti potenzialmente interessati (art. 19, comma 3, D.Lgs. 152/2006). Segue una fase di consultazione pubblica dello studio preliminare, con facoltà in capo a chiunque interessato di presentare osservazioni entro 30 giorni (art. 19, comma 4, D.Lgs. 152/2006; termine quest'ultimo ridotto (da 45 a 30 giorni) dal D.L. 77/2021).

Per una sola volta ed entro 15 giorni dalla scadenza del termine per le osservazioni di cui al comma 4, l'autorità competente può richiedere al proponente ulteriori integrazioni finalizzate a non sottoporre il progetto a VIA assegnando un termine non superiore a 30 giorni; in caso di inosservanza del suddetto termine l'istanza deve ritenersi respinta e l'autorità competente deve provvedere all'archiviazione della stessa (art. 19, comma 6, D.Lgs. 152/2006).

Dalla scadenza del termine per le consultazioni, l'autorità deve adottare il provvedimento di verifica di assoggettabilità entro i successivi 60 giorni (art. 19, comma 6 *bis* del D.Lgs. 152/2006); in caso di richiesta di integrazioni, l'autorità competente adotta il provvedimento entro 45 giorni dalla ricezione delle integrazioni.

Solo in casi eccezionali relativi "*alla natura, alla complessità, all'ubicazione o alle dimensioni del progetto*", l'autorità competente ha la facoltà ("*può*") prorogare, per una sola volta, il termine conclusivo di adozione del provvedimento per un periodo non superiore a 20 giorni, con contestuale e tempestiva comunicazione delle ragioni e del termine di proroga al proponente.

La Regione del Veneto ha legiferato in materia di VIA con la L.R. 12/2024 e relativi regolamenti attuativi. L'articolo 3, comma 1, lett. b) e l'Allegato tecnico A, lettera B) del Regolamento attuativo in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), n. 2, pubblicato nel BUR n. 9 del 19.01.2025, disciplinano la Verifica di Assoggettabilità a VIA coerentemente alla disciplina statale recepita, ma stabiliscono che le



108d5e93

amministrazioni competenti si esprimano previa acquisizione del parere dell'organo tecnico istruttorio Comitato tecnico VIA, istituito presso ciascuna autorità (provinciale e regionale) in conformità ai rispettivi ordinamenti.

Il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA regionale si svolge in applicazione delle disposizioni statali citate (art. 19, D.Lgs. 152/2006) e regolamentari regionali, ad opera delle autorità competenti individuate dalla legge regionale n. 12/2024. L'istruttoria tecnico-amministrativa dell'istanza è affidata al Comitato VIA, il quale, secondo le modalità definite dal relativo regolamento di funzionamento, si determina esprimendo un parere nel senso:

a) dell'assoggettamento dell'intervento alla procedura di VIA;

b) del non assoggettamento dell'intervento alla procedura di VIA;

c) del non assoggettamento dell'intervento alla procedura di VIA subordinato alla osservanza di condizioni ambientali e/o prescrizioni necessarie per evitare o prevenire eventuali impatti significativi e negativi.

Per il procedimento di *screening* la normativa statale esclude l'applicazione dell'art. 10 *bis*, L. 241/1990, ossia il cd. preavviso di diniego (v. *supra* § 3.10).

**Criticità**: è stata rilevata la prassi da parte di alcune amministrazioni di utilizzare il modulo della conferenza di servizi decisoria previo parere del Comitato tecnico di VIA al fine di pronunciarsi in merito alla verifica di assoggettabilità a VIA. Un tanto non è però previsto dalla disciplina del relativo procedimento. Così facendo, si duplicano le valutazioni (parere del Comitato Tecnico; deliberazione ad opera di una conferenza di servizi decisoria; provvedimento di assoggettabilità o meno a VIA), concretandosi un aggravio del procedimento e lo sforamento dei termini per la sua conclusione.

**Soluzioni normative**: l'art. 19 D. Lgs. 152/2006, che disciplina la verifica di assoggettabilità a VIA, **non** prevede lo svolgimento della conferenza di servizi decisoria, la quale deve essere convocata solo quando sia necessario acquisire pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, da parte di più Amministrazioni. Né tale previsione è contenuta nel Regolamento Regionale n. 2 attuativo della L.R. 12/2024. Nel caso in esame l'autorità competente a pronunciarsi è una sola, ossia quella competente a rendere il parere di assoggettabilità a VIA, pertanto essa non va indetta. Si ricorda che il termine stabilito per la conclusione del procedimento di *screening* è perentorio (art. 19, comma 11, D.Lgs. 152/2006), quindi non debbono svolgersi fasi procedimentali non previste dalla disciplina di riferimento che possano determinare aggravi e/o ritardi nella conclusione del procedimento. Con l'entrata in vigore della L.R. 27 maggio 2024, n. 12 e del relativo Regolamento regionale 9 gennaio 2025, n. 2 attuativo in materia di VIA, la criticità dovrebbe essere superata.

### 5.5 Valutazione preliminare

La valutazione preliminare si trova disciplinata all'art. 6, commi 9 e 9 *bis* del D.Lgs. 152/2006.

È, a tutti gli effetti, un procedimento di valutazione ambientale, ancorché di natura sommaria, con tempistiche molto brevi, che consente al privato di richiedere all'autorità competente l'individuazione della procedura cui sottoporre "*le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del presente decreto, fatta eccezione per le modifiche o estensioni di cui al comma 7,*



108d5e93

*lettera d)",* che il proponente presume non abbiano impatti significativi o negativi sull'ambiente. La verifica si applica anche alle varianti non sostanziali (modifiche, estensioni o adeguamenti tecnici) relative a progetti già autorizzati (art. 6, comma 9 *bis*, D.Lgs. 152/2006).

Il procedimento: entro 30 giorni dal deposito dell'istanza corredata dalla documentazione necessaria (adeguati elementi informativi verificati tramite apposite liste di controllo), l'autorità competente comunica l'esito delle proprie valutazioni, indicando, alternativamente, se le modifiche debbano essere sottoposte a verifica di assoggettabilità a VIA; a VIA, oppure non siano assoggettate ad alcuno di tali procedimenti.

**Criticità:** sono stati rilevati ritardi procedimentali dovuti all'incompletezza delle istanze e degli elaborati progettuali depositati dal privato, nonché dovuti all'inosservanza del termine assegnato e per il deposito delle integrazioni richieste.

**Soluzioni normative:** l'art. 6, comma 9 del D.Lgs. 152/2006 non disciplina specificamente l'ipotesi di eventuali integrazioni istruttorie necessarie richieste al privato dall'Amministrazione competente. Il Regolamento Regionale n. 2/2025 attuativo della L.R. 12/2024, all'Allegato tecnico A, valutazione preliminare, FASE 2, prevede che "*La struttura competente per la VIA provvede alla verifica della completezza e adeguatezza della documentazione presentata, richiedendo, laddove necessario, il perfezionamento della stessa*." Pur in assenza di una disposizione specifica sul termine entro cui deve avvenire l'integrazione, si ricorda che trovano comunque applicazione le disposizioni generali di cui alla L. 241/1990. Ai sensi dell'art. 2, comma 7, L. 241/1990 il procedimento amministrativo può essere sospeso una sola volta per un massimo di 30 giorni, solo al fine di acquisire integrazioni istruttorie necessarie, ossia informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità che non siano già in possesso dell'Amministrazione e non siano direttamente acquisibili presso altre Pubbliche Amministrazioni (principio *once only*) (v. *supra* § 3.1).
Le integrazioni richieste al privato dovranno pervenire nel rispetto del termine di 30 giorni, in difetto è corretto che l'istanza del proponente venga archiviata.

### 5.6 Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR)

Il Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) ha trovato ingresso nell'ordinamento statale con il D.Lgs. 104/2017, attuativo della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ed è attualmente normato agli artt. 7 *bis* e 27 *bis* del D.Lgs. 152/2006, come modificati dal D.L. 77/2021. A mente del citato art. 7 *bis*, comma 7 "*il procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all'art. 27 bis*": il procedimento di PAUR rappresenta, dunque, la modalità con cui si svolge il procedimento di VIA di competenza regionale. La L.R. 12/2024 e relativo Regolamento regionale attuativo n. 2/2025 in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), pubblicato sul BUR n. 9 del 19.01.2025, disciplina il procedimento VIA/PAUR coerentemente alla disciplina statale recepita, seppure con alcune peculiarità.

Nel PAUR confluiscono, oltre al provvedimento di VIA, "*tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto*" (art. 27 *bis*, comma 1, D.Lgs. 152/2006). Queste non possono essere adottate che in tale sede, come specularmente confermato dall'art. 14, comma 4, L. 241/1990 (v. *supra* § 3.8). Confluiscono nel PAUR anche la variante urbanistica (con relativa VAS ove prevista); l'autorizzazione integrata ambientale (AIA); l'autorizzazione unica impianti FER.



108d5e93

Questi i termini procedimentali: entro 10 giorni dalla presentazione dell'istanza, l'autorità competente, adempiute le verifiche, comunica telematicamente a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione su pagina web riservata all'interno del proprio sito (art. 27 *bis,* comma 2, D.Lgs. 152/2006).

Entro 30 giorni dalla succitata pubblicazione, l'autorità competente, nonché quelle informate per quanto di rispettiva competenza, verificano la completezza della documentazione a corredo dell'istanza, eventualmente assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a 30 giorni per provvedere alle integrazioni necessarie (art. 27 *bis*, comma 3). Si tratta di una verifica formale della documentazione volta ad accertarne la completezza, senza alcuna valutazione tecnico-scientifica del progetto.

Il regolamento regionale n. 2/2025 all'Allegato tecnico A, punto F, Fase 3, considera l'ipotesi in cui "*le integrazioni prodotte comportino modifiche rispetto al progetto originariamente depositato o l'evidenza della mancata individuazione e/o coinvolgimento nel procedimento di enti e amministrazioni deputate al rilascio di autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nullaosta e assensi comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione e dell'esercizio del progetto*" e prevede che " *l'autorità competente può disporre il riavvio della fase di verifica di completezza documentale*". Solo "*qualora il proponente non provveda al deposito delle integrazioni richieste nei termini previsti, l'istanza è archiviata a cura della struttura competente per la VIA*".

Il regolamento regionale n. 2/2025, all'All. tecnico A, punto F, Fase 4 prevede una fase di presentazione al pubblico al termine della verifica di completezza documentale e prima dell'avvio del procedimento[19].

Una volta conclusa favorevolmente la verifica della completezza documentale (compresa la presentazione al pubblico), il Responsabile del Procedimento **avvia formalmente il procedimento** pubblicando l'avviso di cui all'art. 23, comma 1, lett. e) del D.Lgs. 152/2006, informando contestualmente le amministrazioni comunali affinché ne diano notizia sull'albo pretorio. Segue un termine di 30 giorni per la consultazione e deposito di osservazioni da parte di chi ne abbia interesse (art. 27 *bis*, comma 4).

**Parallelamente all'avvio del procedimento, vengono avviati anche i lavori del Comitato tecnico VIA**, il quale svolge l'istruttoria tecnica sui potenziali impatti ambientali significativi, ai sensi dell'art. 10 della L.R. n. 12/2024.

Al fine di garantire maggior partecipazione del pubblico, il regolamento regionale n. 2/2025, all'All. tecnico A, punto F, Fase 6, lett. a) prevede che, entro il termine fissato per le osservazioni, i Comuni interessati dalla localizzazione possano chiedere lo svolgimento di un'apposita audizione in contraddittorio con il proponente per avere ulteriori specifici chiarimenti tecnici relativi agli impatti ambientali del progetto; la richiesta è valutata dal Presidente del Comitato VIA; all'audizione partecipano i soggetti che hanno presentato le osservazioni e sono discussi solo i temi oggetto della richiesta di audizione; gli esiti dell'audizione – riassunti in apposito verbale – sono oggetto di valutazione da parte del Comitato Tecnico VIA ai fini dell'espressione del parere.

Il Responsabile del Procedimento può disporre che la consultazione del pubblico (presentazione di osservazioni) avvenga, in via alternativa, nella forma **dell'inchiesta pubblica**, con conseguente estensione del termine a 90 giorni complessivi (art. 27 *bis*, comma 6, D.Lgs. 152/2006 e Regolamento regionale n. 2/2025, all'All. tecnico A, punto F, Fase 6, lett. b).

[19] Conformemente all'Allegato tecnico A, punto F, Fase 4, il proponente provvede alla presentazione al pubblico entro i 30 giorni della comunicazione di conclusione della verifica documentale.



108d5e93

Entro 30 giorni decorrenti dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, l'autorità competente può richiedere integrazioni di tipo contenutistico al privato, assegnandogli un termine non superiore a 30 giorni per depositarle. Anche il proponente ha la facoltà di richiedere per una sola volta la sospensione dei termini per un periodo non superiore a 180 giorni, finalizzata a soddisfare le richieste istruttorie. L'inosservanza del termine comporta che l'istanza si intenda ritirata con obbligo per l'autorità competente di procedere all'archiviazione del procedimento (art. 27 *bis*, comma 5).

Dopo aver acquisito la documentazione integrativa, l'autorità competente provvede alla sua pubblicazione sul proprio sito *web*, cui segue una nuova consultazione del pubblico, la cui durata è però ridotta della metà (15 giorni) (art. 27 *bis*, comma 5).

Entro 10 giorni dalla scadenza del termine di 30 giorni per la richiesta di integrazioni da parte dell'autorità competente di cui al comma 5 dell'art. 27 *bis*, ovvero dalla data di ricezione delle integrazioni richieste, deve essere convocata la conferenza di servizi a cui debbono partecipare il proponente e tutti gli enti ed amministrazioni competenti o comunque interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei vari titoli abilitativi necessari. La conferenza si svolge in modalità sincrona nelle forme dell'art. 14 *ter*, L. 241/1990 (v. *supra* § 3.8.); il termine di conclusione è fissato in 90 giorni decorrenti dalla prima riunione (art. 27 *bis*, comma 7).

Anche per il procedimento di PAUR la normativa statale esclude l'applicazione dell'art. 10 *bis*, L. 241/1990, il cd. preavviso di diniego (art. 6, comma 10 *bis*, D.Lgs. 152/2006).

Si ricorda la perentorietà dei termini stabilita dall'art. 27 *bis* D.Lgs. 152/2006; le disposizioni di cui all'art. 2, comma 8 *bis* della L. 241/1990, che prevede l'inefficacia degli assensi comunque denominati, adottati successivamente alla scadenza dei termini relativi all'art. 14 *ter*, comma 7, L. 241/1990 (conferenza di servizi sincrona); l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 2, L. 241/1990, nonché la responsabilità dell'ente per ritardo ex art. 2 *bis*, L. 241/1990 (v. *supra* § 3.2 e § 3.3). Come anticipato, la disciplina regionale attuativa dell'art. 27 *bis* si è conformata alle disposizioni statali succitate.

**Criticità:** la DGR n. 568/2018 prevedeva che nel procedimento di P.A.U.R. il Comitato Tecnico di VIA esprimesse in sede istruttoria il proprio parere (con le modalità stabilite dal relativo regolamento) e che solo nel caso di espressione di un parere favorevole di compatibilità ambientale da parte del Comitato VIA si procedesse alla valutazione del progetto nell'ambito della conferenza di servizi decisoria. La delibera regionale prevedeva che, nel caso di espressione di un parere non favorevole di compatibilità ambientale da parte del Comitato VIA, gli uffici competenti provvedessero a comunicare il preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10 *bis*, L. 241/1990 e che le eventuali osservazioni presentate dal proponente nei termini previsti (v. *supra* § 3.10) fossero pubblicate sul sito *web* regionale e poi sottoposte ad una successiva valutazione del Comitato VIA. (DGR n. 568/2018, All. A, punto C), 5).

**Soluzioni normative:** stante l'avvenuta abrogazione della DGR n. 568/2018 ad opera della L.R. n. 12/2024 e del Regolamento Regionale n. 2/2025 attuativo, che ha sanato il difetto di coordinamento con la disciplina statale sopravvenuta (D.L. 77/2021), la criticità con riferimento al rispetto dei termini procedimentali inderogabili del P.A.U.R. e all'aggravamento procedimentale non consentito, dovrebbe essere risolta.

In applicazione dei principi generali in materia di successione delle leggi nel tempo, gerarchia e competenza, deve essere data corretta applicazione alle disposizioni statali, segnatamente l'art. 6, comma 10 *bis* del D.Lgs. 152/2006, che nega l'applicazione dell'art. 10 *bis*, L. 241/1990 nell'ambito del procedimento di VIA e, dunque, anche nell'ambito del P.A.U.R.



108d5e93

Pertanto, da un lato è necessario assicurare il rigoroso rispetto dei termini perentori previsti per la convocazione della conferenza di servizi decisoria e per la sua determinazione finale (art. 27 *bis*, comma 7, D.Lgs. 152/2006); dall'altro, anche con riferimento all'eventuale parere negativo reso in sede istruttoria dal Comitato tecnico VIA è corretto non comunicare l'eventuale preavviso di rigetto (art. 10 *bis*, L. 241/1990) e procedere direttamente alla conclusione del procedimento di P.A.U.R.

L'entrata in vigore della L.R. n. 12/2024 e del Regolamento Regionale n. 2/2025 attuativo, che all'art. 3, Allegato tecnico A, lett. F, Fase 10 prevede "*In caso di provvedimento di VIA negativo, la conferenza di servizi si determina negativamente dando altresì atto che, ai sensi dell'articolo 6, comma 10-bis del TUA, non trova applicazione quanto previsto dall'articolo 10-bis della Legge 241 del 1990*", ha sanato il difetto di coordinamento con la disciplina statale sopravvenuta (D.L. 77/2021). La criticità, con riferimento al rispetto dei termini procedimentali inderogabili del P.A.U.R. e all'aggravamento procedimentale non consentito, dovrebbe essere risolta.

### 5.7 Proroga della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)

La proroga del provvedimento di VIA è contemplata all'art. 25, comma 5, D.Lgs. 152/2006, come modificato dal D.L. 19/2024, convertito dalla L. 56/2024. A mente della citata disposizione, i progetti autorizzati devono essere realizzati entro il termine (non inferiore a 5 anni) specificamente individuato nel provvedimento di VIA. Decorso inutilmente tale termine, il procedimento di VIA deve essere reiterato, fatta salva la concessione di specifica proroga da parte dell'autorità competente rilasciata su specifica istanza del proponente almeno 120 giorni prima della scadenza del termine di efficacia definito nel provvedimento di VIA. Se l'istanza di proroga è tempestivamente presentata, il provvedimento di VIA continua a essere efficace sino all'adozione, da parte dell'autorità competente, della proroga richiesta.

Rispetto al procedimento, l'art. 25, comma 5, stabilisce che entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza, l'autorità competente verifica la completezza della documentazione e, qualora essa risulti incompleta, richiede al soggetto istante la documentazione integrativa, assegnando per la presentazione un termine perentorio non superiore a trenta giorni. Qualora entro il termine assegnato l'istante non depositi la documentazione integrativa ovvero, all'esito di una nuova verifica, da effettuarsi da parte dell'autorità competente nel termine di quindici giorni dalla presentazione delle integrazioni richieste, la documentazione risulti ancora incompleta, l'istanza si intende ritirata e l'autorità competente procede all'archiviazione.

La Regione del Veneto ha regolamentato il procedimento di proroga VIA con il Regolamento Regionale n. 2/2025 attuativo della L.R. n. 12/2024, che all'art. 3, comma 1, lett. h), Allegato tecnico A, lett. H, prevede in senso ampliativo la proroga dei termini dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA e ne disciplina il relativo procedimento, fissando il termine di 90 giorni, salvo casi di particolare complessità, per i quali l'istruttoria può essere affidata al Comitato tecnico VIA ed il termine prorogato fino a 60 giorni.

Il Regolamento regionale n. 2, all'Allegato tecnico A, lett. H, FASE 3 prevede, in particolare, che "*Qualora ritenuto necessario, l'autorità competente ha facoltà di richiedere al proponente chiarimenti ed integrazioni in merito alla documentazione presentata, con indicazione di un termine entro il quale il proponente dovrà provvedere. Nel caso in cui il proponente non provveda al deposito delle integrazioni richieste entro i termini fissati, l'autorità competente procede all'archiviazione dell'istanza*".



108d5e93

**Criticità:** il Regolamento regionale n. 2/2025, all'Allegato tecnico A, Proroga, lett. H, FASE 3 prevede che l'autorità competente abbia la facoltà di richiedere al proponente chiarimenti ed integrazioni in merito alla documentazione presentata a corredo dell'istanza di proroga, con facoltà di indicare il termine entro il quale il proponente debba provvedere. Non risulta, tuttavia, specificata la durata massima di tale termine assegnabile al privato per le integrazioni istruttorie.

**Suggerimento operativo:** tenuto conto del disposto dell'art. 25 comma 5 del D.Lgs. 152/2006 le integrazioni richieste al privato in sede di procedimento di proroga dovranno pervenire nel rispetto del termine perentorio di trenta giorni, in difetto (ovvero se, all'esito di una nuova verifica nel termine di quindici giorni dalla presentazione delle integrazioni richieste, la documentazione è ancora incompleta) l'istanza del proponente si intende ritirata e la pratica deve essere archiviata.

### 5.8 Verifica di ottemperanza alle condizioni ambientali e monitoraggio (VIA)

L'attività in argomento è disciplinata a livello statale all'art. 28 del D.Lgs. 152/2006; trova inoltre applicazione l'art. 7 *bis*, commi 7 e 8, del medesimo decreto legislativo.

Ai fini della verifica dell'ottemperanza alle condizioni ambientali prescritte in sede di VIA, il proponente deve trasmettere all'autorità competente, entro i termini individuati nel provvedimento autorizzatorio, tutta la documentazione necessaria all'accertamento. L'autorità competente deve concludere la verifica nel termine di 30 giorni dalla ricezione della documentazione (art. 28, comma 3).

Il procedimento si differenzia a seconda degli esiti dell'accertamento. Laddove l'esito sia positivo, l'autorità competente attesta l'ottemperanza del proponente e ne dà pubblicazione sul proprio sito *web* entro 15 giorni dal ricevimento dell'esito della verifica (art. 28, comma 2).

Laddove, al contrario, l'esito sia negativo, l'autorità competente diffida il proponente a adempiere entro un congruo termine, decorso inutilmente il quale commina le sanzioni di cui all'art. 29, D.Lgs. 152/2006 (art. 28, comma 5).

Nella diversa ipotesi in cui venga accertata la sussistenza di impatti ambientali negativi, imprevisti, ulteriori, diversi o di entità significativamente superiore a quelli previsti, che non siano riconducibili all'inottemperanza del proponente, l'autorità competente può ordinare la sospensione dell'attività oppure l'adozione di opportune misure correttive (art. 28, comma 6). Ove si renda necessario modificare il provvedimento di VIA, ovvero introdurre nuove condizioni ambientali, l'autorità assegna al proponente un termine non superiore a 90 giorni per la presentazione e pubblicazione di un nuovo studio ambientale finalizzato alla riedizione del procedimento di VIA (art. 28, comma 7).

La Regione del Veneto ha disciplinato il procedimento in analisi all'art. 9 del Regolamento regionale n. 2/2025 attuativo della L.R. n. 12/2024, all'Allegato tecnico A, lett. L).

**Criticità:** a differenza della disposizione statale, l'Allegato tecnico A, Verifica di ottemperanza alle condizioni ambientali e monitoraggio, lett. L) FASE 3 prevede la possibilità di sospendere il termine finale del procedimento di monitoraggio (individuato in 30 giorni), nell'ipotesi in cui ricorra la necessità di richiedere chiarimenti o integrazioni al proponente, ovvero sia necessario l'espletamento di sopralluoghi. Non è, tuttavia, stabilito un termine massimo di sospensione del procedimento per le integrazioni istruttorie richieste. Nella prassi si assiste, dunque, ad un notevole allungamento dei termini di conclusione del procedimento di monitoraggio dovuti proprio all'attesa delle integrazioni richieste.



108d5e93

**Suggerimento operativo:** in assenza di disciplina di dettaglio della specifica procedura, si ricorda che trova applicazione l'art. 2, comma 7 della L. 241/1990, il quale stabilisce che il procedimento amministrativo possa essere sospeso per una volta sola per un massimo di 30 giorni al fine di acquisire integrazioni istruttorie necessarie (v. *supra* § 3.1). Pertanto, le integrazioni richieste al privato dovranno pervenire nel rispetto di tale termine, in difetto è corretto che l'istanza del proponente venga archiviata.

### 5.9 Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)

Il procedimento di Autorizzazione integrata ambientale (AIA) è un procedimento autorizzativo dotato di carattere conformativo, con la finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento prodotto da determinate attività, elencate nell'allegato VIII alla parte II del D.Lgs. 152/2006. Attraverso l'AIA si ottiene il risultato di semplificare il regime autorizzatorio vigente per determinate attività potenzialmente lesive di diversi fattori ambientali, permettendo all'interessato (gestore) di ottenere un'unica autorizzazione, che consideri unitariamente i diversi profili, in una logica integrata. Con l'obiettivo di rafforzare l'istituto dell'autorizzazione unica, l'AIA sostituisce, infatti, tutte le autorizzazioni ambientali indicate nell'allegato IX (parte seconda) del D.Lgs. 152/2006.

Il procedimento di AIA è disciplinato agli artt. 29 *ter* e 29 *quater*, D.Lgs. 152/2006; all'art. 29 *octies* è regolato il procedimento di rinnovo e riesame ed all'art. 29 *novies* quello relativo alle modifiche ad installazioni già autorizzate. Per i progetti di competenza regionale, l'AIA è ricompresa all'interno del P.A.U.R., ad eccezione dei rinnovi e delle modifiche.

A livello regionale l'AIA trova disciplina nella L.R. n. 12/2024 e relativo Regolamento Regionale n. 1/2025 attuativo della stessa; il relativo procedimento è disciplinato all'art. 1, il quale rinvia per le modalità operative di svolgimento delle procedure di autorizzazione integrata ambientale (AIA) al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, intervenendo limitatamente alla suddivisione delle competenze tra Regione e Province (art. 2), nonché in funzione di coordinamento. Con il Decreto Direttoriale n. 256/2025 è stata da ultimo approvata la modulistica per la presentazione di comunicazioni di modifica non sostanziale AIA, in attuazione dell'art. 9, comma 2 del Regolamento regionale n. 1/2025.

Il giudice amministrativo ha chiarito che le ipotesi di rinnovo/riesame dell'AIA sono tassativamente indicate dal D.Lgs. 152/2006 (art. 29 *octies*), residuando alla Regione soltanto la possibilità di individuare limiti o criteri più stringenti, in particolare con riferimento alle modalità di trattamento delle tipologie di rifiuti ai sensi dell'art. 3 *quinquies*, comma 2 del medesimo D.Lgs. 152/2006[20].

Il procedimento AIA è scandito dal rispetto di precisi termini procedimentali, che governano le singole fasi in cui esso si distingue: istanza; pubblicazione dell'istanza; partecipazione del pubblico; conferenza di servizi; rilascio dell'autorizzazione; pubblicazione del provvedimento; controllo e monitoraggio. In particolare, a seguito della preliminare verifica sull'istanza, adempiuti gli oneri di pubblicazione,

[20] La fattispecie riguardava una situazione in cui alcuni gestori titolari di apposite AIA avevano impugnato la deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 119 del 7 febbraio 2018 con cui erano stati introdotti criteri di indirizzo per la miscelazione dei rifiuti in sede di autorizzazione ex art. 208 D.Lgs. 152/2006. All'esito dei giudizi il Consiglio di Stato ha riconosciuto la possibilità che nell'AIA siano inserite anche prescrizioni ed indicazioni specifiche afferenti alle modalità di espletamento delle varie operazioni di trattamento dei rifiuti assentite, ivi compresa la miscelazione, ma ha altresì ribadito che le ipotesi di riesame dell'AIA, contemplate dall'articolo 29-*octies* del decreto legislativo n. 152/2006, sono tassative, non potendosi riconoscere all'autorità competente in materia ambientale un potere incondizionato di avviare il riesame in qualsiasi momento (Consiglio di Stato sentenza n. 6513 del 25 luglio 2022 che ha parzialmente riformato le sentenze TAR Veneto n. 218/2021 e n. 235/2021).



108d5e93

l'autorità competente convoca una conferenza di servizi decisoria da svolgersi in modalità sincrona ai sensi degli artt. 14 e 14 *ter*, L. 241/1990 (v. *supra* § 3.8) a cui sono invitate tutte le amministrazioni competenti per il rilascio dei titoli abilitativi richiesti contestualmente al rilascio dell'AIA (art. 29 *quater*, comma 5, D.Lgs. 152/2006). Nell'ambito della conferenza di servizi sono parimenti acquisiti: le eventuali prescrizioni del Sindaco ex artt. 216 e 217, R.D. 1265/1934 ed il parere della Agenzie Regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente con riferimento alle modalità di monitoraggio e controllo degli impianti e delle emissioni inquinanti (art. 29 *quater*, comma 6, D.Lgs. 152/2006). L'autorità competente deve esprimere le proprie determinazioni sulla domanda di AIA entro il termine complessivo di 150 giorni decorrenti dalla sua presentazione (art. 29 *quater*, comma 10, D.Lgs. 152/2006). Nelle ipotesi di AIA di particolare complessità e di preminente interesse nazionale, da svolgersi secondo le modalità di cui all'art. 29 *quater*, comma 15, D.Lgs. 152/2006, i termini di conclusione del procedimento sono raddoppiati.

Si ricorda che ove per l'impianto sia prevista la VIA, anche a seguito di verifica di assoggettabilità, trova applicazione il procedimento unico regionale di PAUR in cui confluisce anche l'autorizzazione unica in argomento (v. *supra* § 5.10).

Il procedimento di riesame e rinnovo dell'AIA è sostanzialmente conforme alle previsioni di cui agli artt. 29 *ter* e 29 *quater*, D.Lgs. 152/2006, con la precisazione che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 29 *octies*, comma 5 e 29 *ter*, comma 4, il termine legale massimo previsto per fornire le integrazioni richieste è di 180 giorni.

**Criticità:** a fronte di un procedimento indubbiamente complesso, è stata soprattutto rilevata la frequente carenza documentale nelle istanze depositate, con conseguente necessaria richiesta di integrazioni e ritardi nel deposito delle integrazioni richieste.

**Suggerimento operativo**: si ricorda che l'art. 29 *ter*, comma 4, D.Lgs. 152/2006 stabilisce che laddove l'istanza di AIA risulti incompleta in sede di verifica, l'Amministrazione competente può assegnare al proponente un termine non inferiore a 30 giorni per il deposito delle integrazioni necessarie. In tal caso i termini del procedimento sono interrotti e ricominciano a decorrere da capo dal giorno di presentazione delle integrazioni richieste. La medesima norma stabilisce che laddove il proponente non rispetti il termine assegnato per l'integrazione istruttoria, l'istanza deve intendersi ritirata e perciò deve essere archiviata. Solo per ragioni di complessità inerenti alle integrazioni richieste, l'Amministrazione competente può concedere, su istanza motivata del privato, una proroga del termine per il loro deposito.

Ulteriori integrazioni istruttorie possono essere richieste solo nell'ambito della conferenza di servizi prevista all'art. 29 *quater*, D.Lgs. 152/2006, e, ai sensi del comma 8 del medesimo articolo, possono riguardare anche la valutazione di specifiche misure alternative o aggiuntive all'autorizzazione. In tal caso è assegnato al proponente un termine massimo non superiore a 90 giorni per il deposito delle integrazioni, con contestuale sospensione del termine di conclusione del procedimento (art. 29 *quater*, comma 8, D.Lgs. 152/2006).

**Criticità:** ove sia necessario acquisire la VIA regionale tramite PAUR, si pone il problema di stabilire se la disposizione di cui al comma 8 dell'art. 29 *quater* del D.Lgs. 152/2006, che prevede la sospensione dei termini procedimentali *"anche al fine di valutare la applicabilità di specifiche misure alternative o aggiuntive*" sia coerente alla luce della semplificazione attuata dal comma 8 dell'art. 27 *bis* del D. Lgs. 152/2006, che prevede la perentorietà dei relativi termini procedimentali.



108d5e93

**Suggerimento operativo**: è stata formulata la proposta di adozione di una disposizione statale di coordinamento istruttorio in modifica dell'art. 29 *quater* del D.Lgs. 152/2006, per rendere la disposizione compatibile con le disposizioni di cui al comma 8 dell'art. 27 *bis* del medesimo decreto legislativo.

**Criticità:** ove sia prevista l'assoggettabilità o l'obbligatorietà dell'intervento alla V.I.A. è segnalata la difficoltà, di coordinare il procedimento di A.I.A. nell'ambito del procedimento unico regionale PAUR disciplinato *ex* art. 27 *bis* del D.Lgs. 152/2006.

**Suggerimento operativo**: il comma 9 dell'art. 27 *bis*, D.Lgs. 152/2006 novellato, richiamando espressamente le disposizioni di settore speciali, come quelle relative all'A.I.A., qualifica il P.A.U.R. come un modulo di accelerazione e semplificazione procedimentale, con natura derogatoria rispetto alla disciplina di settore di carattere speciale, come l'AIA, ma solo in sede di prima adozione di tali autorizzazioni. In tal senso è sancita la preminenza delle disposizioni del P.A.U.R. rispetto a quelle speciali relative ai procedimenti in esso coordinati, ma il rinnovo ed il riesame dei titoli autorizzatori torna ad essere disciplinato dalle disposizioni di settore (le condizioni e le misure supplementari relative all'A.I.A. e contenute nel P.A.U.R. sono rinnovate e riesaminate in base alle norme di settore, ossia agli artt. 29-*octies*; 29-*decies*; 29-*quattordecies,* D.Lgs. 152/2006).

### 5.10 Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)

L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) trova disciplina nel DPR n. 59/2013. Si tratta di uno strumento di semplificazione delle autorizzazioni ambientali finalizzato a ridurre gli oneri e gli adempimenti amministrativi in capo alle piccole e medie imprese (PMI), consentendo loro di ottenere, all'esito di un unico procedimento amministrativo gestito dal SUAP, un'autorizzazione unica sostitutiva dei titoli abilitativi in materia ambientale elencati all'art. 3 del DPR n. 59/2013 (autorizzazione agli scarichi; alle emissioni in atmosfera; in materia di rifiuti, ecc.). Sotto il profilo oggettivo l'AUA trova circoscritta applicazione ad impianti non assoggettati ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ovvero a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA- PAUR) e rimane, in ogni caso, esclusa in due ipotesi:

- quando l'impianto sia soggetto solo a comunicazione, ovvero ad autorizzazione di carattere generale, ferma restando la presentazione della comunicazione o dell'istanza per il tramite del SUAP (art. 3, comma 3, DPR n. 59/2013);
- quando, ricorrendone i presupposti, il gestore possa aderire all'autorizzazione di carattere generale ai sensi dell'art. 272, comma 2, D.Lgs. 152/2006 (artt. 3, commi 3 e 7, comma 1, DPR n. 59/2013).

La Regione del Veneto è intervenuta in materia di AUA con DGR n. 1775/2013 e DGR n. 622/2014, quest'ultima contente solo precisazioni in materia di scarichi e con la DGR. n. 67/2018. In un'ottica di semplificazione, da ultimo con DGR. n. 729/2025 è stata attribuita la competenza autorizzatoria ai Comuni per le AUA sostitutive solo di autorizzazione allo scarico in pubblica fognatura eventualmente anche con nulla osta acustico; la DGR n. 729/2025 ha altresì adeguato il modulo "Istanza di Autorizzazione Unica Ambientale – A.U.A." (Allegato A alla delibera stessa).



108d5e93

In ambito di riparto delle competenze la DGR n. 729/2025 stabilisce che, ai fini del rilascio dell'AUA, è autorità competente:

- la Regione: nei casi in cui almeno una delle autorizzazioni previste dall'art. 3 del Regolamento sia di propria competenza;
- il Comune:
  a) nei casi in cui il gestore dell'impianto sia assoggettato solo all'autorizzazione allo scarico in corpo idrico superficiale o sul suolo di acque reflue assimilate alle domestiche di cui all'art. 34 delle N.T.A. del Piano di Tutela delle Acque (P.T.A.);
  b) nei casi in cui il gestore dell'impianto sia assoggettato solo all'autorizzazione allo scarico in pubblica fognatura di acque reflue industriali e/o acque meteoriche di dilavamento di cui all'art. 39, comma 1 dello stesso P.T.A., di competenza del gestore del Servizio Idrico competente per territorio;
  c) nei casi in cui il gestore dell'impianto sia assoggettato, esclusivamente o in combinazione di uno dei casi di cui ai precedenti punti a) e b), alla comunicazione o nulla osta di cui all'art. 8, commi 4 o comma 6 della Legge 26 ottobre 1995, n. 447;
- le Province o Città Metropolitana di Venezia: in tutti gli altri casi.

Il procedimento è disciplinato all'art. 4 e ss. del DPR 59/2013 in questi termini:

- entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, il SUAP e l'autorità competente svolgono le verifiche di correttezza formale dell'istanza e l'autorità competente provvede a comunicare al SUAP l'eventuale necessità di integrazione documentale stabilendo anche il termine per il deposito della stessa (art. 4, commi 1, 2 e 3, DPR 59/2013).

Decorso il termine di 30 giorni senza richiesta di integrazioni, la domanda si intende correttamente presentata (art. 4, comma 3, DPR 59/2013).

Laddove, invece, vi sia stata richiesta di integrazione, il procedimento è sospeso (per 30 giorni) ai sensi dell'art. 2, comma 7, L. 241/1990 (art. 4, comma 3, DPR 59/2013).

Se l'istante non osserva il termine assegnato dall'autorità competente per il deposito delle integrazioni l'istanza è archiviata.

È comunque facoltà del gestore chiedere una proroga del termine in ragione della complessità della documentazione da depositare. In tal caso il procedimento è sospeso per il termine stabilito dall'autorità competente (art. 4, comma 3, DPR 59/2013).

La successiva fase procedimentale varia a seconda della tipologia di titoli abilitativi sostituiti dall'AUA o richiesti contestualmente all'autorizzazione unica.

In caso di AUA sostitutiva di titoli da rilasciarsi entro 90 giorni, l'autorità competente adotta il provvedimento entro 90 giorni dalla presentazione della domanda (salve eventuali sospensioni ex art. 4, comma 3, DPR 59/2013) e lo trasmette immediatamente al SUAP che ne rilascia il titolo. È eventualmente indetta conferenza di servizi nelle ipotesi previste dalla L. 241/1990 (art. 14), ovvero da normative regionali e di settore (art. 4, commi 4, DPR 59/2013).

In caso di AUA sostitutiva di titoli da rilasciarsi oltre 90 giorni, l'autorità competente adotta il relativo provvedimento entro 120 giorni dalla ricezione della domanda (sempre fatte salve eventuali sospensioni), indicendo, ove previsto, apposita conferenza di servizi. Il termine è esteso a 150 giorni laddove siano richieste integrazioni nell'ambito della conferenza di servizi[21]. Sebbene il comma 5 dell'art.

[21] La norma rinvia all'art. 14 ter comma 8, tuttavia l'art. 14 ter è stato completamente riformulato e nella versione attualmente vigente non esiste più il comma 8.



108d5e93

4 del DPR 59/2013 faccia riferimento alla conferenza di servizi di cui all'art. 7 del DPR 160/2010, nell'ipotesi in cui non siano richiesti titoli abilitativi diversi e ulteriori rispetto all'AUA, questa deve essere indetta a cura dell'autorità competente ai sensi degli art. 14 e ss. della L. 241/1990. La disposizione è da interpretarsi in combinato disposto con il successivo art. 4, comma 7, DPR 59/2013, il quale in tali ipotesi - "*qualora sia necessario acquisire esclusivamente l'autorizzazione unica ambientale*" - richiama l'applicazione delle norme di cui alla L. 241/1990.

Nel caso in cui contestualmente all'AUA siano richiesti anche ulteriori e diversi titoli abilitativi, si applicano i termini procedimentali sopra individuati (90 o 120 giorni), ma in tal caso la conferenza di servizi deve svolgersi ai sensi dell'art. 7, DPR 160/2010. In ipotesi la conferenza di servizi è indetta dal SUAP entro 30 giorni dal ricevimento della domanda. Trovano per il resto applicazione gli artt. 14 e ss. della L. 241/1990, in quanto espressamente richiamati dal DPR 160/2010 (art. 7).

Il procedimento, nelle forme sopra analizzate, si applica anche al rinnovo dell'AUA già rilasciata (art. 5, DPR 59/2013). Il rinnovo deve essere richiesto almeno 6 mesi prima della scadenza.

Per le **modifiche ad impianti/attività già assentite** il DPR 59/2013 all'art. 6, comma 1, prevede che il gestore che intenda effettuare una modifica dell'impianto lo comunichi all'Autorità competente e, se questa non si esprima entro 60 giorni possa procedere all'esecuzione della modifica direttamente (silenzio assenso). La DGR n. 1775/2013, attuativa delle disposizioni in materia di AUA specifica *"(…) qualora il gestore intenda apportare una modifica non sostanziale dell'impianto che comporti l'aggiornamento dell'A.U.A., ne fa richiesta all'Autorità competente che, a seguito dell'istruttoria, trasmette il provvedimento aggiornato al S.U.A.P., il quale avrà cura di rilasciarlo al gestore*". Nel caso in cui il gestore intenda, invece, effettuare una modifica cosiddetta sostanziale, ovvero l'Autorità competente ritenga che la modifica comunicata dal gestore sia sostanziale, sarà necessario ricorrere ad una nuova domanda, ossia "(…) *una domanda di autorizzazione ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 4* (…)" (art. 6, commi 2 e 3). Nel caso in cui l'Autorità competente ritenga che la modifica comunicata abbia carattere sostanziale, "*nei trenta giorni successivi alla comunicazione, ordina al gestore di presentare una (nuova) domanda di autorizzazione*", e deve attendere il suo rilascio prima di procedere alla modifica (art. 6 comma 3).

Relativamente alle **volturazioni** e ai casi di cambio di denominazione del titolare dell'A.U.A., la DGR n. 1775/2013 dispone che "(…) *il nuovo gestore deve darne comunicazione all'Autorità competente per il tramite del S.U.A.P. competente, dichiarando che le condizioni di esercizio rimangono invariate e allegando l'eventuale documentazion*e", e precisa che "*tale comunicazione non comporta l'avvio delle procedure di cui all'articolo 4 del regolamento*".

**Criticità:** nella prassi operativa delle amministrazioni titolari del procedimento di AUA è emerso che, nonostante il decorso del termine entro il quale l'Amministrazione è tenuta ad esprimersi in merito alla natura sostanziale o meno della modifica segnalata dal gestore (30 giorni decorrenti dalla comunicazione - art. 6, commi 1 e 3, DPR 59/2013), venga comunque adottato a volte un tardivo provvedimento espresso, al solo fine di dare formale chiusura al procedimento che, altrimenti, risulterebbe ancora in itinere sul portale SUAP di competenza.

**Suggerimento operativo:** a termini di legge non risulta necessaria l'adozione di un provvedimento espresso laddove sia decorso il termine di 60 giorni dalla comunicazione della modifica. Una volta decorso tale termine ai sensi dell'art. 6, comma 1, DPR 59/2013, infatti, la modifica si intende non sostanziale e il gestore può procedere direttamente alla sua realizzazione. Laddove l'Amministrazione



108d5e93

riscontri solo successivamente che la modifica abbia natura sostanziale, dovrà eventualmente intervenire esercitando i poteri di autotutela *ex* art. 21 *novies* della L. 241/1990, ove ne ricorrano i presupposti (v. *supra* § 3.9).

La criticità segnalata dipende, tuttavia, dalla circostanza che la DGR n. 1775/2013 prevede che, ove la modifica non sostanziale implichi un aggiornamento dell'AUA, il provvedimento aggiornato debba transitare dal SUAP, che provvede a trasmetterlo al gestore. Così non risulta stabilito dall'art. 6, comma 1 del DPR 59/2013, che si limita a ricordare la necessità di aggiornamento dell'AUA ove così valutato. In attesa della revisione della DGR in argomento, appare corretto comunicare al SUAP il provvedimento aggiornato, consapevoli che il gestore può comunque operare legittimamente, in quanto il tema attiene ad un mero profilo informativo, risolvibile in sede applicativa.

**Criticità:** nella prassi operativa delle amministrazioni titolari del procedimento è rilevata la frequente necessità di richiedere integrazioni della documentazione presentata dall'istante, spesso incompleta o carente; nonché ritardi nel deposito delle integrazioni richieste con conseguente allungamento dei termini del procedimento.

**Suggerimento operativo**: l'art. 4 del DPR 59/2013 prevede che la verifica sulla correttezza formale degli elaborati presentati da parte dell'autorità competente a rendere l'AUA in SUAP avvenga nei termini rigorosi indicati, che devono essere rispettati sia dalle autorità competenti che dai gestori. **In sintesi:** trasmissione immediata alle P.A. interessate, tramite il SUAP, della documentazione; verifica entro 30 giorni da parte dell'autorità AUA ed altre coordinate in AUA; richiesta di eventuali integrazioni *tempestivamente*, cioè appena possibile, precisando elementi mancanti e termine per il deposito; domanda automaticamente ricevibile scaduto il termine di 30 giorni; domanda automaticamente archiviata se, entro il termine fissato, il gestore non abbia depositato le integrazioni richieste, salva proroga concessa e per il ristretto tempo della stessa (applicazione dell'art. 2, comma 7, L. 241/1990 con sospensione consentita per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni ed applicazione del principio *once only* (v. *supra* § 3.1 ).

Ove l'AUA sostituisca assensi con procedimento di durata superiore ai 90 giorni, il SUAP indice la conferenza di servizi *ex* artt. 14 e ss. Della L. 241/1990 con applicazione dei rigorosi termini previsti (v. *supra* § 3.8); segue l'adozione dell'AUA entro 120 giorni ovvero, in caso di integrazioni, entro massimi 150 giorni, e l'AUA confluisce nella determinazione motivata di conclusione del procedimento coordinato in SUAP.

### 5.11 Autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di smaltimento e di recupero rifiuti – procedura ordinaria

L'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (pericolosi e non) è disciplinata a livello statale agli artt. 208 e ss. del D.Lgs. 152/2006. Il relativo procedimento si applica in via residuale alle installazioni non assoggettate ad AIA, in quanto quest'ultima sostituisce ad ogni effetto (anche) l'autorizzazione in argomento (artt. 6, comma 13, 208, comma 2, e 213 del D.Lgs. 152/2006). L'art. 208, comma 6, D.Lgs. 152/2006, prevede che l'autorizzazione unica "*sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori*". La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l' *"autorizzazione unica regionale disciplinata dall'art. 208 costituisce anche titolo abilitativo edilizio alla realizzazione*



108d5e93

*dell'impianto di smaltimento o recupero di rifiuti, posto che le autonome e specifiche attribuzioni in materia spettanti all'amministrazione comunale rifluiscono nella prevista conferenza di servizi, in cui si vede coinvolta la stessa amministrazione comunale e che rappresenta luogo procedimentale di complessiva valutazione del progetto presentato" (ex multis* TAR Lazio Roma, n. 10981/2020; C.G.A., sez. I, 21 maggio 2018, n. 295; TAR Umbria n. 680/2018). Convergono all'interno del procedimento anche le disposizioni in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004 (art. 208, comma 7, D.Lgs. 152/2006*).*

La competenza in materia di autorizzazione unica in argomento è posta in capo alle Regioni (art. 208, comma 1, D.Lgs. 152/2006).

Il procedimento per il rilascio della stessa è disciplinato all'art. 208, D.Lgs. 152/2006, così come il suo rinnovo (comma 12). All'art. 211 del medesimo decreto è, invece, previsto un procedimento accelerato per gli impianti di ricerca e di sperimentazione.

Si specifica che la procedura in parola si applica anche per il rilascio dell'autorizzazione unica all'incenerimento di rifiuti, a mente dell'art. 237 *quinquies*, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 152/2006.

La Regione del Veneto ha legiferato in materia con la L.R. 3/2000 recante "*Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti*". La competenza al rilascio delle autorizzazioni in argomento a livello regionale è ripartita tra Regione e Province (artt. 4 e 6 della L.R. 3/2000), con la precisazione che con riferimento agli impianti mobili essa è attribuita alle sole Province (art. 6, comma 1, c-*bis*) della L.R. 3/2000; DGR n. 499/2008). Il procedimento autorizzatorio è, invece, disciplinato agli artt. 23-26 della L.R. 3/2000.

Per quanto riguarda il **procedimento**, la domanda deve essere depositata presso la Regione competente per territorio (o presso la Provincia alla luce della normativa regionale), completa della documentazione di cui all'art. 208, comma 1 del D.Lgs. 152/2006. Laddove il progetto sia assoggettato ad AIA si applicano le disposizioni di raccordo di cui all'art. 208, comma 2 del D.Lgs. 152/2006.

Si precisa che ove il **progetto sia sottoposto a VIA regionale** dovrà essere attivato il procedimento di **PAUR** ai sensi dell'art. 27 *bis* del D.Lgs. 152/2006, nell'ambito del quale verrà acquisito il provvedimento di VIA ed i necessari titoli abilitativi, ossia l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto, tra cui l'AIA ove necessario; l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera; l'autorizzazione allo scarico; l'autorizzazione ex art. 208 del D.Lgs. 152/2006; il permesso di costruire; il parere di conformità antincendio ai sensi dell'art. 3 del DPR n. 152/2011; il parere igienico sanitario; comunicazione o nulla osta acustico. (v. *supra* § 5.6). Ma tale disciplina interviene esclusivamente in sede di prima adozione di tali autorizzazioni, non di rinnovo o riesame (v. *semper* art. 27 *bis*, ultimo capoverso comma 9, D.Lgs. 152/2006).

Ove il progetto non sia assoggettato a VIA, vale quanto segue.

Entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, la Regione (o la Provincia) nomina il responsabile unico del procedimento (RUP) e provvede alla convocazione di apposita conferenza di servizi, cui debbono partecipare, con preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali (o provinciali) competenti, i rappresentanti delle Autorità d'Ambito e degli Enti Locali del territorio di realizzazione dell'impianto, oltre al richiedente o suo rappresentante al fine di acquisire eventuali documenti, informazioni e chiarimenti. Nel medesimo termine di 20 giorni l'autorità procedente deve trasmettere la documentazione allegata alla domanda ai partecipanti alla conferenza di servizi (art. 208, comma 3, D.Lgs. 152/2006).

Entro 90 giorni dalla convocazione, la conferenza di servizi: procede alla valutazione dei progetti; acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto rispetto alle esigenze di tutela



108d5e93

presidiate dall'articolo 177, comma 4, D.Lgs. 152/2006; trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla Regione o (Provincia) (art. 208, comma 4). Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della conferenza di servizi, la Regione (o Provincia) autorizza, in caso di valutazione positiva, la realizzazione e gestione dell'impianto (art. 208, comma 6, D.Lgs. 152/2006).

In ogni caso, l'istruttoria deve concludersi entro 150 giorni dalla presentazione della domanda con il rilascio dell'autorizzazione, ovvero con diniego motivato (art. 208, comma 8). Tale termine può essere interrotto, per una sola volta, da richieste istruttorie avanzate dal RUP al richiedente (art. 208, comma 9, D.Lgs. 152/2006). In ipotesi di inerzia nella conclusione del procedimento è esercitato il potere sostitutivo di cui all'art. 5 D.Lgs. 112/1998.

La procedura in analisi si applica anche con riferimento alla realizzazione di **varianti sostanziali** ad impianti già assentiti (art. 208, comma 19, D.Lgs. 152/2006), nonché al rilascio dell'autorizzazione unica all'incenerimento di rifiuti (non assoggettata ad AIA) (art. 237 quinquies, comma 1, lett. a), D.Lgs. 152/2006).

Medesimo procedimento trova applicazione anche agli **impianti mobili**, ma con le seguenti specificazioni: l'autorità competente è la Provincia ove il richiedente abbia la sede legale (o sede di rappresentanza per le società straniere); ai fini dello svolgimento delle singole attività sul territorio nazionale, l'interessato deve presentare almeno 20 giorni prima dell'inizio dell'attività l'autorizzazione unica alla Regione (o Provincia) in cui è sito l'impianto mobile, unitamente all'ulteriore documentazione indicata all'art. 208, comma 15, D.Lgs. 152/2006.

Il procedimento ordinario si applica anche al **rinnovo** dell'autorizzazione, sebbene con termini diversi. In tal caso, infatti, la domanda deve essere presentata almeno 180 giorni prima della scadenza dell'autorizzazione ed entro tale termine la Regione (o Provincia) deve rendere la propria determinazione (art. 208, comma 12, D.Lgs. 152/2006). Un tanto, fatta eccezione per le imprese in possesso di certificazione ambientale di cui all'art. 209 del D.Lgs. 152/2006, alle quali è consentito depositare semplicemente un'autocertificazione in sostituzione dell'autorizzazione al rinnovo.

È, invece, prevista una contrazione dei termini procedimentali per gli impianti di ricerca e sperimentazione. In tali ipotesi la durata massima del procedimento è ridotta della metà (75 giorni) (art. 211, D.Lgs. 152/2006).

**Criticità:** è rilevata la frequente necessità di richiedere integrazioni della documentazione presentata dall'istante, spesso incompleta o carente, nonché ritardi nel deposito delle integrazioni richieste con conseguente allungamento dei termini del procedimento.

**Suggerimento operativo**: l'art. 208, comma 9, D.Lgs. 152/2006 prevede che il termine di conclusione del procedimento (150 giorni dalla presentazione dell'istanza) possa essere interrotto una volta sola per richieste di integrazioni istruttorie fatte dal responsabile del procedimento al soggetto interessato. Il termine ricomincia quindi a decorrere da capo dal ricevimento della documentazione integrativa. La norma non indica un termine massimo assegnabile al privato per la produzione delle suddette integrazioni. Ferma restando la disciplina in argomento, in assenza di specifica previsione normativa si potrebbe ritenere applicabile come termine da assegnare al privato per le integrazioni necessarie il termine di 30 giorni previsto all'art. 2, comma 7, L. 241/1990 nel caso di sospensione del procedimento per necessità istruttorie, salvo che l'ufficio non valuti di assegnare un termine superiore. In ogni caso, il termine istruttorio concretamente assegnato, dovrà tener conto dei tempi obbligatori di conclusione del procedimento (150 giorni).



108d5e93

### 5.12 Autorizzazione unica per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di smaltimento e di recupero rifiuti – procedura semplificata

Gli artt. 214 e ss. del D.Lgs. 152/2006 disciplinano le procedure semplificate in materia di autorizzazione all'attività di recupero e smaltimento di rifiuti sostitutive dell'autorizzazione unica di cui all'art. 208 del medesimo decreto legislativo. Le procedure semplificate abilitano il gestore ad effettuare le operazioni di recupero dei rifiuti in deroga all'obbligo di autorizzazione, ma soltanto al fine di favorire determinate tipologie di attività e metodi di trattamento dei rifiuti a minore impatto ambientale e sulla salute. Tali procedure, però, non sostituiscono altre autorizzazioni di natura edilizia, urbanistica o ambientale, che occorre acquisire separatamente.

L'accesso alle procedure semplificate è subordinato al rispetto di specifici requisiti stabiliti con appositi decreti ministeriali che "*fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni in base alle quali le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi (autosmaltimento) e le attività di recupero di cui all'Allegato C alla parte quarta*" del D.Lgs. 152/2006 possono essere soggette a semplificazione autorizzatoria (art. 214, comma 2, D.Lgs. 152/2006).

La competenza per l'autorizzazione semplificata è in capo alle Province (artt. 214-216, D.Lgs. 152/2006 e anche art. 6 L.R. 3/2000 in materia di procedura semplificata ex art. 29 della stessa legge).

Per quanto riguarda il procedimento, l'attività di recupero dei rifiuti è subordinata al decorrere di 90 giorni dalla comunicazione di inizio attività trasmessa alla Provincia territorialmente competente (art. 215, commi 1 e 3, D.Lgs. 152/2006), senza che questa adotti provvedimenti negativi. Nel medesimo termine di 90 giorni la Provincia provvede alla verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività comunicata ed all'iscrizione dell'impresa che ha effettuato la segnalazione in apposito registro (art. 216, comma 3, D.Lgs. 152/2006). Laddove non risultino soddisfatti i requisiti necessari, nel medesimo termine di 90 giorni la Provincia adotta motivato provvedimento di divieto di inizio o di prosecuzione dell'attività, salvo che il soggetto interessato non provveda a conformare l'attività alle prescrizioni stabilite dall'autorità competente entro i termini da questa fissati (art. 216, comma 4, D.Lgs. 152/2006).

Ai procedimenti in analisi si applicano in quanto compatibili gli artt. 19, 20 e 21 della L. 241/1990 in materia di SCIA e silenzio assenso (v. *supra* § 3.7).

**Criticità:** nella prassi si registra la medesima criticità rilevata con riferimento ai procedimenti AUA: seppure il procedimento si sia concluso per decorso del termine di 90 giorni senza che l'autorità competente si sia pronunciata, questa interviene comunque con tardivo provvedimento espresso con la sola finalità di chiudere la pratica aperta presso il SUAP, che, viceversa, continua a risultare *in itinere*.

**Suggerimento operativo:** a termini di legge non risulta necessaria l'adozione di un provvedimento espresso laddove sia decorso il termine di 90 giorni dalla comunicazione, salvo l'adozione da parte della Provincia di un motivato provvedimento di divieto di inizio o di prosecuzione dell'attività, ove il soggetto interessato non provveda a conformare l'attività alle prescrizioni stabilite entro i termini da questa fissati. Rispetto alla pratica *in itinere* in SUAP, pertanto, il tema attiene ad un mero profilo informativo, risolvibile in sede applicativa.



108d5e93

### 5.13 Autorizzazione impianti di energia elettrica da fonti fossili

La disciplina in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica di potenza termica inferiore a 300 MW derivante da fonti fossili si rinviene all'art. 11, commi 7 e 8 del D.Lgs. 115/2008, nonché agli artt. da 2 a 4 del DPR n. 53/1998 e agli artt. 269 e 273 *bis*, del D.Lgs. 152/2006. Il comma 7 dell'art. 11 del D.Lgs. 115/2008 prevede l'adozione di un'autorizzazione unica con la quale sono contestualmente assentite le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dell'impianto principale e altresì le opere connesse, in conformità ed osservanza delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. L'autorizzazione unica, ove richiesto, costituisce anche variante allo strumento urbanistico.

A livello regionale si rinvengono disposizioni in materia di attribuzione della competenza autorizzatoria, che risulta suddivisa tra Regione e Province ai sensi degli artt. 42, 44 e 79 della L.R. 11/2001 recante *"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*".

A seguito dell'entrata in vigore della L.R. n. 16 del 27 luglio 2023, che ha modificato l'art. 5 della L.R. 33/1985 "Norme per la tutela dell'ambiente" e l'art. 79 della L.R. 11/2001 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112", è stata definita la competenza provinciale al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, incluse quelle derivanti da impianti di produzione di energia elettrica, secondo i procedimenti abilitativi/autorizzativi previsti dalle normative vigenti.

Il procedimento di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica di potenza termica inferiore a 300 MW si svolge nelle forme di cui all'art. 11, commi 7 e 8, D.Lgs. n. 115/2008. Entro 30 giorni dalla ricezione della domanda, l'autorità competente indice apposita conferenza di servizi (comma 7, art. 11, D.Lgs. n. 115/2008), a cui partecipano tutte le amministrazioni interessate. La conferenza si svolge con le modalità stabilite dalla L. 241/1990 (v. *supra* § 3.8). Il termine massimo del procedimento è stabilito in 180 giorni (comma 8, art. 11, D.Lgs. n. 115/2008). Il procedimento in questione è quello adottato anche per le modifiche sostanziali ad impianti già autorizzati.

Diversamente, l'autorizzazione di gruppi elettrogeni di emergenza si svolge con le modalità stabilite dall'art. 269, comma 3, D.Lgs. 152/2006 nonché dalla DGR n. 2782 del 29.12.2014. Entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, l'autorità competente deve indire una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14, L. 241/1990 (v. *supra* § 3.8) nell'ambito della quale si procede anche all'esame degli interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, quelli di competenza del Comune ai sensi del DPR n. 380/2001 (TU edilizia) e R.D. n. 1265/1934 (TU leggi sanitarie). In sede di conferenza di servizi eventuali integrazioni della domanda devono essere trasmesse all'autorità competente nel termine di 30 giorni dalla relativa richiesta. La durata complessiva del procedimento è stabilita in 120 giorni dalla ricezione della domanda, estesi a complessivi 150 giorni nel caso di richiesta di integrazione dell'istanza. In ipotesi di inerzia nella conclusione del procedimento è previsto l'esercizio del potere sostitutivo.

Infine, l'art. 269, comma 8, D.Lgs. 152/2006 disciplina il procedimento di modifica non sostanziale relativo a cogeneratore già assentito. Ove entro 60 giorni dalla comunicazione della modifica l'autorità competente non si esprima, il gestore può procedere all'esecuzione della modifica non sostanziale comunicata, fatto salvo il potere della stessa di provvedere successivamente anche in autotutela (v. *supra* § 3.9).



108d5e93

**Criticità:** nella prassi le maggiori criticità rilevate dagli uffici ed enti competenti riguardano l'incompletezza documentale delle domande depositate e la conseguente necessaria richiesta di integrazioni.

**Suggerimento operativo**: con riferimento ai procedimenti in esame, in virtù dell'espresso richiamo, trovano applicazione le disposizioni generali di cui alla L. 241/1990 in materia di conferenza di servizi anche con riferimento alle integrazioni istruttorie e alla necessità di rispettare il principio *once only* (v. *supra* § 3.8). Le integrazioni richieste al privato dovranno pertanto pervenire nel rispetto del termine di 30 giorni, in difetto la conferenza di servizi deciderà allo stato degli atti, dovendo rispettare il termine perentorio di conclusione del procedimento.

### 5.14 Autorizzazione impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili

Gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ivi compresi quelli di accumulo e gli elettrolizzatori, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti (*rectius* di *interesse pubblico prevalente),* dall'art. 2, comma 2 del D.Lgs. 190 del 2024.

I relativi regimi amministrativi si informano ai principi di celerità, omogeneità della disciplina procedimentale sull'intero territorio nazionale e non aggravamento degli oneri, nonché ai principi del risultato, di fiducia, buona fede e affidamento e dell'equa ripartizione nella diffusione delle fonti rinnovabili sul territorio (art. 2, comma 3, D.Lgs. 190/2024).

L'autorizzazione unica per impianti di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili era disciplinata dall'art. 12 del D.Lgs. 387/2003, dagli artt. 5, 6 e 8 *bis* del D.Lgs. 28/2011 (come novellati) e dal D.Lgs. 199/2021. Di rilievo anche il DM del 10 settembre 2010 recante le linee guida relative al procedimento di cui all'art. 12 del D.Lgs. 387/2003.

Dopo una serie di interventi puntuali e parziali su tali provvedimenti legislativi[22], l'entrata in vigore del D.Lgs. 190/2024 ha comportato una nuova disciplina della materia, con abrogazione delle norme sopra citate. Il D.Lgs. 190/2024, modificato da ultimo dal D.Lgs. n. 178/2025, è intervenuto a dettare specifiche disposizioni semplificatorie relative ai procedimenti per impianti di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, al fine di favorire il loro sviluppo ed il conseguimento degli obiettivi eurounitari. Il D.L. 175/2025, convertito dalla L. 15 gennaio 2026 n. 4, ha completato il quadro, intervenendo sul tema dell'individuazione delle aree idonee alla realizzazione di impianti FER, a seguito di recenti pronunce del Giudice amministrativo[23] nonché della sentenza della Corte Costituzionale n. 184/2025, che ha chiarito i criteri di individuazione e disciplina delle aree stesse e definito il riparto di competenze Stato/Regioni nella materia.

La Regione del Veneto sta procedendo all'adeguamento normativo, in attuazione dell'art. 1, comma 3, D.Lgs. 190/2024, con l'avvenuta approvazione della DGR n. 1473/2025 (riguardante le prime disposizioni operative di adeguamento ai principi del D.Lgs. 190/2024 relativamente agli impianti fotovoltaici, eolici e di accumulo cd. *BESS* in modalità *stand alone*), che ha operato il richiamo ai tre regimi amministrativi previsti ed alle relative competenze, nonché della L.R. n. 27/2024, adottata in modifica della L.R. n. 17/2022, con cui sono state introdotte disposizioni relative all'esercizio degli impianti agrivoltaici,

[22] A partire dal D.L. 77/2021, seguito dalla L. 53/2021, dal D.Lgs. 199/2021, dalla L. 34/2022, per arrivare al D.L. 13/2023, convertito dalla L. 41/2023.

[23] Tra cui la sentenza del TAR Lazio n. 9155 del 13 maggio 2025 con cui è stato annullato in parte qua il DM 21 giugno 2024 recante i criteri e principi per la successiva individuazione con leggi regionali delle aree idonee a ospitare gli impianti FER.



108d5e93

prevedendo per l'insediamento degli stessi nelle aree agricole presidi a tutela della continuità dell'attività agricola o pastorale sull'area interessata. La L.R. n. 27/2024 ha confermato la competenza regionale al rilascio dell'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili inferiori a 300 MW, nel rispetto della ripartizione di competenze autorizzatorie definita dalla normativa nazionale e regionale.

Il D.Lgs. 190/2024 all'art. 6 individua tre regimi amministrativi: attività libera; procedura abilitativa semplificata; autorizzazione unica. Gli allegati A, B e C, che costituiscono parte integrante del decreto, individuano gli interventi realizzabili, rispettivamente, secondo il regime dell'attività libera, della procedura abilitativa semplificata e dell'autorizzazione unica.

La costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono disciplinati da speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate e adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione, distinguendo quelle sottoposte a:

a) autorizzazione unica di cui all'art. 9 e allegato C al decreto per i relativi interventi;
b) procedura abilitativa semplificata di cui all'art. 8 e allegato B al decreto per i relativi interventi (cd. P.A.S.);
c) comunicazione relativa alle attività in edilizia libera di cui all'art. 7 e allegato A al decreto per i relativi interventi.

Nell'ipotesi *sub* a) sono accorpate all'interno di un unico procedimento esitante in un'autorizzazione unica tutti gli assensi necessari per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonte rinnovabile, compresi gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento, opere connesse ed infrastrutture indispensabili e relativi ripristini ambientali. L'autorizzazione è rilasciata in conformità alle norme vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e tutela storico-artistica, e, ove necessario, costituisce anche variante allo strumento urbanistico (art. 9, comma 10, lett. c). Le relative opere hanno natura di opere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (art. 9, comma 10, lett. c *bis*). Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato n. 7021/2021) A.I.A. e A.U. ex art. 9 del D.Lgs. 190/2024 condividono la medesima natura di titolo abilitativo autonomo nel quale confluiscono tutti gli atti di assenso necessari.

L'art. 9 del D.Lgs. 190/2024 prevede che nel caso di interventi sottoposti a VIA di competenza regionale, si applichi l'art. 27 *bis* del D.Lgs. 152/2006 (PAUR), salva la facoltà per la singola Regione di optare per il procedimento autorizzatorio unico di cui all'articolo 9. In ogni caso, il termine per la conclusione del procedimento di cui all'art. 27 *bis* non può superare i due anni dal suo avvio o dall'avvio della verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA), ove prevista. La Regione del Veneto, con la DGR n. 1473/2025 ha optato per l'applicazione dell'articolo 27 *bis* del D.Lgs. 152/2006. Nei casi di interventi sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale, si applica l'art. 9, comma 1, del D.Lgs. 190/2024: "l*a verifica di assoggettabilità a VIA, ove occorrente, precede l'avvio del procedimento autorizzatorio unico di cui al presente articolo e ha una durata non superiore a novanta giorni decorrenti dalla conclusione della fase di verifica di completezza della documentazione effettuata ai sensi dell'*articolo *19, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152."*

Il procedimento disciplinato all'art. 9 del D.Lgs. 190/2024 si applica anche alle modifiche di natura sostanziale ad impianti già assentiti (lett. z) allegato C al decreto. Con la DGR n. 1473/2025 la Regione del Veneto ha previsto che per le modifiche non sostanziali di impianti esistenti, anche autorizzati con Autorizzazione Unica, trovano applicazione, rispettivamente, l'attività libera o la PAS, in conformità a



108d5e93

quanto previsto all'allegato A, sezione II, lett. a) e/o allegato B, sezione II, punto 1, lettera a). In ogni caso, in attuazione del principio di semplificazione, l'Amministrazione applicherà il regime amministrativo maggiormente semplificato, applicabile al caso concreto.

Anche le modifiche di natura non sostanziale e l'autorizzazione di specifici impianti alimentati a energia rinnovabile (fotovoltaico, biomassa, eolico, idroelettrico, geotermoelettrico) individuati ai punti 11 e 12 del DM 10.9.2010, sono soggette alla procedura semplificata (PAS) di cui all'art. 8 e sez. II, allegato B al D.Lgs. 190/2024, ovvero, in alcuni casi, sono considerate attività libera ai sensi dell'art. 7, allegato A al D.Lgs. 190/2024, consistente nel deposito a cura del privato di una semplice comunicazione di inizio attività.

Sempre a fini di sviluppo delle FER, nelle **aree dichiarate idonee** ai sensi degli articoli 11 *bis* e 11 *ter* del D.Lgs. 190/2024 (con contestuale abrogazione espressa della precedente disciplina contenuta nell'art. 20 del D.Lgs. 199/2021), i regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti FER di nuova costruzione e delle opere connesse, compreso il rifacimento e l'integrale ricostruzione degli impianti esistenti e delle opere connesse sono assoggettati ad un **regime amministrativo speciale** così confermato dal nuovo **articolo 11 *quater*** del D.Lgs. 190/2024:

- semplificazioni procedurali sono stabilite per gli interventi indicati negli allegati A e B del D.Lgs. 190/2024 da realizzarsi in aree idonee, assoggettati a PAS ovvero considerati attività in edilizia libera, non più vincolati all'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica. La Soprintendenza si esprime nel procedimento con parere obbligatorio non vincolante [24] (v. *supra* § 3.4.) entro i medesimi termini previsti per il rilascio dei relativi atti di assenso;

- nei casi di Autorizzazione Unica (allegato C) relativa ad interventi in aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell'impatto ambientale, con parere obbligatorio non vincolante (v. *supra* § 3.4.). Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'autorità procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione ed i termini del procedimento di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo (silenzio assenso).

Secondo la Corte Costituzionale (sentenza n. 184/2025), nelle aree non qualificate come idonee resta fermo il ricorso ai procedimenti autorizzativi ordinari, che continuano a garantire il pieno presidio degli interessi ambientali, territoriali e paesaggistici. In altri termini, nelle aree idonee si possono realizzare impianti FER con le semplificazioni previste, ma anche nelle aree non qualificate come idonee (es. aree agricole) si possono realizzare impianti FER se le autorizzazioni necessarie (ad es. paesaggistica, idrogeologica, ecc.) sono favorevoli.

Circa l'individuazione di queste aree, la giurisprudenza è intervenuta con diverse pronunce a stabilirne i limiti. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 184/2025 ha definitivamente chiarito che l'individuazione delle aree idonee non può intendersi in senso escludente, né tradursi in un aprioristico divieto di installazione degli impianti FER. L'individuazione delle aree idonee, diversamente, ha lo scopo di delimitare gli ambiti territoriali nei quali possono trovare applicazione le procedure autorizzative semplificate ed accelerate, con conseguente esclusione della possibilità di accedere a tali procedimenti semplificati nelle aree non qualificate come idonee. Queste ultime, però, non sono automaticamente precluse alla realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, bensì, secondo la Corte, nelle aree non qualificate come idonee resta fermo il ricorso ai procedimenti autorizzativi ordinari, che continuano a garantire il pieno presidio degli interessi ambientali, territoriali e paesaggistici.

[24] La disposizione è stata introdotta dall'art. 30 bis del D.L. n. 77/2021, convertito con mod. dalla L. 108/2021;



108d5e93

Ai sensi dell'**art. 11 *bis* del D.Lgs. 190/2024** nelle more dell'individuazione delle aree idonee, sono considerate idonee *ope legis* per la realizzazione degli impianti **(comma 1):**

*a) i siti ove sono già installati impianti che producono energia dalla stessa fonte rinnovabile e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento, fatto salvo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di autorizzazioni culturali e paesaggistiche per le nuove aree occupate. La variazione dell'area di cui al primo periodo non è consentita per gli impianti fotovoltaici a terra installati in aree agricole;*

*b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;*

*c) le cave e le miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;*

*d) le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati;*

*e) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie, nonché delle società concessionarie autostradali;*

*f) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile;*

*g) i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all'articolo 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, per le finalità ivi previste;*

*h) i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all'articolo 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175;*

*i) i beni immobili, individuati dall'Agenzia del demanio, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste nei casi di beni a destinazione agricola, di proprietà dello Stato, non contemplati in programmi di valorizzazione o dismissione di propria competenza, nonché i beni statali individuati dalla medesima Agenzia di concerto con le amministrazioni usuarie, in uso alle stesse, ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41;*

Per i soli impianti fotovoltaici, *in aggiunta alle aree di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) e i)* sono considerate aree idonee *ex lege* **(comma 1, lett. l):**

*1) le aree interne agli stabilimenti e agli impianti industriali, non destinati alla produzione agricola o zootecnica né alla produzione di energia da fonte rinnovabile, di cui all'articolo 268, comma 1, lettere h) e l) del decreto legislativo n. 152 del 2006, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 350 metri dal medesimo impianto o stabilimento;*

*2) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri;*



108d5e93

*3) gli edifici e le strutture edificate e relative superfici esterne pertinenziali;*

*4) le aree a destinazione industriale, direzionale, artigianale, commerciale, ovvero destinate alla logistica o all'insediamento di centri di elaborazione dati;*

*5) le aree adibite a parcheggi, limitatamente alle strutture di copertura;*

*6) gli invasi idrici, i laghi di cave e le miniere dismesse o in condizioni di degrado ambientale;*

*7) gli impianti e le relative aree di pertinenza ricadenti nel perimetro di competenza del servizio idrico integrato;*

La **competenza** autorizzatoria nel procedimento di A.U. è attribuita alle Regioni con facoltà di delega alle Province, mentre la competenza nella procedura abilitativa semplificata (P.A.S.) appartiene al Comune nel cui territorio ricade l'impianto.

La L.R. 11/2001 è intervenuta in ambito di ripartizione delle competenze tra **Regione** (art. 42) e **Province** (art. 44). Per gli impianti di produzione di energia inferiori a 300 MW che, a mente dell'art. 44 L.R. 11/2001, spetterebbe alle Province autorizzare, la competenza resta però attribuita alla Regione, nella persona del direttore dell'area competente per materia, nel rispetto della ripartizione delle competenze autorizzatorie definita dalla normativa nazionale e regionale (art. 42, comma 2 bis, L.R. 11/2001 come sostituito dall'art. 30, comma 1 della L.R. 17/2021 e modificato dalla L.R. 27/2024).

La L.R. 8 luglio 2011, n. 13, all'art. 10 "*Disposizioni in materia di autorizzazione di impianti solari fotovoltaici*", sulla base di quanto previsto dall'art. 6, comma 9, del D.Lgs. 28/2011, ha disposto che rientri nella competenza dei **Comun**i il rilascio dell'autorizzazione unica per l'installazione di impianti solari e fotovoltaici integrati e non integrati con potenza di picco **fino ad 1 megawatt**, ivi comprese le opere di connessione alla rete elettrica. Per tali impianti, la competenza autorizzativa (attività libera o PAS), a prescindere dalla compatibilità urbanistica, è del Comune competente per territorio che, ove necessario, può convocare Conferenza di Servizi per acquisire gli atti di assenso previsti.

La Regione del Veneto ha approvato la L.R. n. 17/2022 Alla luce delle disposizioni del D.Lgs. 190/2024, è stata avviata l'opera di adeguamento regionale iniziata con DGR n. 1473/2025.

Per quanto riguarda gli **impianti agrovoltaici**, a seguito della novella apportata dal D.L. 175/2025 convertito in L. 4/2026, essi sono definiti come impianti fotovoltaici *che preservano la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione e che, per garantire la continuità delle attività colturali e pastorali*, possono prevedere la rotazione dei moduli collocati in posizione elevata da terra e l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione. È ora previsto che **l'installazione di impianti agrivoltaici in configurazione avanzata nelle aree idonee sia sempre consentita**, purché i relativi moduli siano collocati in posizione adeguatamente elevata da terra; è previsto che il soggetto proponente debba dotarsi di dichiarazione asseverata redatta da un professionista abilitato che attesti che l'impianto è idoneo a conservare almeno l'80% della produzione lorda vendibile. La dichiarazione è allegata al progetto presentato e comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo. Rimane fermo il ripristino dello stato dei luoghi, e l'applicazione delle relative sanzioni ove non sia assicurata la preservazione della continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione. Si prevede che nei cinque anni successivi alla realizzazione di un impianto agrivoltaico, il comune territorialmente competente verifichi la persistente idoneità del sito di installazione all'uso agro-pastorale.








Per quanto riguarda il **procedimento di autorizzazione unica ex art. 9, D.Lgs. 190/2024:** entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, l'Amministrazione procedente e ciascuna altra interessata verificano, per i profili di rispettiva competenza, la completezza della documentazione; entro i successivi 10 giorni, l'Amministrazione procedente assegna al soggetto proponente un termine non superiore a 30 giorni per le necessarie integrazioni. È possibile prorogare, per una sola volta e per un periodo non superiore a ulteriori 90 giorni, il termine assegnato per le integrazioni. Qualora, entro il termine assegnato, il soggetto proponente non presenti la documentazione integrativa, l'Amministrazione procedente adotta un provvedimento di improcedibilità dell'istanza ai sensi dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della Legge 7 agosto 1990, n. 241. Nel caso di interventi soggetti a VIA, si applicano le disposizioni dell'art. 27 *bis*, D.Lgs. 152/2006, procedimento PAUR (v. *supra* § 5.6). Fuori dai casi di interventi soggetti a VIA, l'Autorità competente entro 10 giorni dalla conclusione della fase di verifica di completezza della documentazione o dalla ricezione delle integrazioni della documentazione avvia la conferenza di servizi relativa al procedimento unico, alla quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, ivi compresa la Soprintendenza, ove l'impianto sia localizzato in area sottoposta a tutela paesaggistica o sia contermine a beni vincolati ai sensi del D.Lgs. 42/2004, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla L. 241/1990 e ss.mm.ii. (v. *supra* § 3-Premessa). È fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità della VIA.

Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di 120 giorni decorrenti dalla data della prima riunione, al netto di eventuali procedimenti collegati di verifica di assoggettabilità a VIA. Il rilascio dell'autorizzazione unica comprende tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati necessari alla costruzione e all'esercizio delle opere relative agli interventi di cui al comma 1 ivi inclusi gli eventuali titoli per la realizzazione degli interventi edilizi, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico; reca, ove occorra, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità; reca l'obbligo al ripristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto (art. 9, comma 10, D.Lgs. 190/2024).

**La procedura abilitativa semplificata (PAS)**: il proprietario dell'immobile interessato dall'impianto e dalle opere connesse o chi ne abbia la disponibilità presenta al Comune almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, **secondo il modello unico adottato,** il progetto corredato da una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attesti, tra l'altro, la legittima disponibilità, a qualunque titolo, anche derivante da contratti preliminari, e per tutta la durata della vita utile dell'intervento, della superficie su cui realizzarlo; un cronoprogramma degli interventi, l'impegno al ripristino dello stato dei luoghi, un programma di compensazioni territoriali non inferiori all'1% e non superiori al 3% del valore economico ritraibile preventivato.

Per quanto riguarda la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e igienico-sanitarie, il ricorso alla PAS è precluso al proponente nel caso in cui lo stesso non abbia la disponibilità delle superfici per l'installazione dell'impianto o in assenza della compatibilità degli interventi con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti, nonché in caso di contrarietà agli strumenti urbanistici adottati. In tal caso, si applica l'art. 9 del D.Lgs. 190/2024 ed occorre avviare il procedimento per l'acquisizione dell'autorizzazione unica (v. *supra*). Tuttavia, a seguito della modifica apportata dal D.Lgs. 178/2025 all'art. 8, comma 2 del D.Lgs. 190/2024, è ora previsto che **gli interventi sottoposti a regime di PAS** che ricadono **in aree classificate come idonee o in zone di accelerazione** ai sensi dell'art. 12, sono ***ex lege***



108d5e93

**qualificati come non contrastanti con gli strumenti urbanistici** adottati, nonché compatibili con gli strumenti urbanistici approvati e con i regolamenti edilizi vigenti. Analoga disposizione si ritrova all'art. 7, comma 1, per l'attività libera, di competenza comunale. Nei suddetti casi, pertanto, non ricorrono i presupposti per il ricorso alla previsione di effetto di variante urbanistica per l'autorizzazione unica, stabilita dall'art. 9, comma 10, lettera c) del D.Lgs 190/2024.

Nel caso in cui siano richiesti atti di assenso relativi a: paesaggio, vincolo culturale, ambiente, salute, ecc. ovvero sia necessario il titolo edilizio, devono essere allegati gli elaborati tecnici richiesti dalle norme di settore (art. 8, comma 4, lett. a)-m), D.Lgs. 190/2024). Il termine di 30 giorni dalla data di ricezione del progetto può essere sospeso una sola volta qualora il Comune ritenga motivatamente necessarie integrazioni documentali o approfondimenti istruttori, per 30 giorni, prorogabili per una sola volta su istanza dell'interessato per un massimo di ulteriori 30 giorni, decorsi i quali senza riscontro il progetto si intende rinunciato (art. 8, comma 6). Il Comune, ove entro il termine di 30 giorni assegnato al privato, riscontri l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato un espresso provvedimento di diniego e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza; è comunque salva la facoltà di ripresentare la dichiarazione, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme. Se il Comune non procede ai sensi del periodo precedente, decorso il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della dichiarazione, l'attività di costruzione deve ritenersi assentita (silenzio assenso) e l'istante richiede la pubblicazione sul BUR (art. 8, comma 9). Qualora siano necessari atti di assenso nelle materie sensibili (paesaggio, vincolo culturale, ambiente, ecc.) che rientrino nella competenza comunale, il Comune li adotta entro il termine di 45 giorni dalla presentazione del progetto, decorso il quale, se non viene comunicato un provvedimento espresso di diniego, il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni. È ammessa la sospensione del termine per integrazioni istruttorie per una sola volta ai sensi dell'art. 8, comma 6, D.Lgs. 190/2024. Qualora l'attività di costruzione e di esercizio degli impianti sia sottoposta ad atti di assenso di competenza di amministrazioni diverse da quella comunale, l'amministrazione comunale convoca, entro 5 giorni dalla presentazione della dichiarazione, una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241 con alcune variazioni: facoltà di chiedere entro 10 giorni integrazioni istruttorie, assegnando all'istante un termine di 30 giorni, prorogabili per una sola volta di altri 30 giorni, per fornirle. Il termine per la conclusione della PAS in tal caso è sospeso e riprende a decorrere dalla presentazione delle integrazioni; in assenza il progetto si intende rinunciato. Ciascuna amministrazione rilascia le proprie determinazioni entro il termine di 45 giorni, decorso il quale senza espressione di un dissenso motivato, si intende non sussistano, per quanto di competenza, motivi ostativi alla realizzazione del progetto. Il dissenso è espresso indicando puntualmente e in concreto i motivi che rendono l'intervento non assentibile. Trascorsi 60 giorni dalla presentazione del progetto senza comunicazione della determinazione motivata negativa di conclusione del procedimento e senza che sia stato espresso un dissenso congruamente motivato da parte di un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili, che equivale a provvedimento di diniego dell'approvazione del progetto, il titolo abilitativo si intende perfezionato senza prescrizioni. (art. 8, comma 8, D.Lgs 190/2024). In caso di mancata comunicazione del diniego, sussistendone i presupposti, il comune è legittimato ad agire in autotutela, ai sensi dell'articolo 21-*novies* della Legge 7 agosto 1990, n. 241, nel termine perentorio di sei mesi dal perfezionamento della PAS (art. 8, comma 10, D.Lgs 190/2024).

Sono sottoposti a PAS gli interventi individuati nell'allegato B) all'art. 8 del D.Lgs. 190/2024 (tra cui figurano impianti solari fotovoltaici, di potenza inferiore a 10 MW collocati sui tetti degli edifici, impianti di potenza inferiore a 12 MW nelle aree classificate idonee ai sensi dell'art. 11 *bis* del D.Lgs. 190/2024 e



108d5e93

nelle zone di accelerazione individuate ai sensi del successivo art. 12, impianti di potenza fino a 15 MW in aree a destinazione industriale, commerciale, ovvero in aree di cava o di discarica).

Gli interventi di installazione di impianti solari termici sono considerati **attività ad edilizia libera** e sono realizzati, ai sensi dell'art. 11, comma 3, D.Lgs. 115/2008, previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, a certe condizioni (impianti aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi; superficie dell'impianto non superiore a quella del tetto su cui viene realizzato).

Infine, per gli **impianti di produzione di biometano** l'art. 11 *bis*, comma 1, lett. m) del D.Lgs. 190/2024 novellato, in aggiunta alle altre aree idonee prevede, quali **aree idonee *ex lege*** per la loro realizzazione con procedura semplificata*:*

- le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distano non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, compresi i siti di interesse nazionale;
- aree interne a stabilimenti e impianti industriali, comprese le aree agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dall'impianto;
- aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

Per quanto riguarda il relativo **regime amministrativo**, l'Allegato B all'art. 8 stabilisce che sono in regime di procedura abilitativa semplificata (PAS) gli impianti alimentati da biomasse o a biometano individuati alle lettere l), m), r), s), z); l'Allegato A considera interventi in attività libera quelli relativi agli impianti alimentati da biomasse di cui alle lettere l) ed o).

**Criticità:** è segnalata la difficoltà, ove sia necessaria la sottoposizione a VIA, di coordinare il procedimento di autorizzazione unica ex art. 9 del D.Lgs. 190/2024 nell'ambito del procedimento unico regionale PAUR ex art. 27 *bis* del D.Lgs. 152/2006, posto che, ove l'intervento richieda l'attivazione di una VIA regionale, l'intera procedura confluisce in P.A.U.R., come confermato dalla DGR n. 1473/2025 di prima attuazione delle disposizioni del D.Lgs. 190/2024.

**Suggerimento operativo**: il comma 9 dell'art. 27 *bis* del D.Lgs. 152/2006 novellato, richiamando espressamente le disposizioni di settore speciali, come quelle in argomento, qualifica il P.A.U.R. come un modulo di accelerazione e semplificazione procedimentale, con natura derogatoria rispetto alla disciplina di settore di carattere speciale, ma solo in sede di prima adozione di tali autorizzazioni. In tal senso è sancita la preminenza delle disposizioni del P.A.U.R. rispetto a quelle speciali relative ai procedimenti in esso coordinati, ma il rinnovo ed il riesame dei titoli autorizzatori torna ad essere disciplinato dalle disposizioni di settore (le condizioni e le misure supplementari relative ai titoli abilitativi di settore sono rinnovate e riesaminate in base alle norme di settore).

**Criticità:** il rapporto tra i procedimenti per la realizzazione di impianti da FER e la disciplina urbanistica e paesaggistica, ed i relativi vincoli apposti al territorio, costituisce da sempre un importante fattore critico per la realizzazione degli impianti.

**Suggerimento operativo**: il legislatore ha posto in parte rimedio alla criticità con le novelle legislative sopra citate (da ultimo D.Lgs. 190/2024, D.L. 175/2025 convertito dalla L. 4/2026, D.Lgs. 178/2025) stabilendo all'art. 11 *quater* del D.Lgs. 190/2024 che il parere della Soprintendenza, nelle ipotesi previste di costruzione ed esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nelle aree idonee,



108d5e93

anche nel caso di adozione del provvedimento di VIA, non sia più un parere vincolante bensì un parere obbligatorio (sulla differenza tra parere obbligatorio e parere vincolante v. *supra* § 3.4). Infatti, la Regione può autorizzare un nuovo impianto a fonti rinnovabili, anche se la Soprintendenza abbia dato parere negativo sul progetto, dopo aver compiuto una valutazione autonoma che tenga conto di tutti gli interessi in campo e di tutte le osservazioni pervenute nella conferenza di servizi; il parere negativo reso da una delle P.A. partecipanti al procedimento, "*non può produrre l'effetto di impedire la prosecuzione del procedimento"* e "*l'amministrazione decidente non può, per negare l'autorizzazione a realizzare i predetti impianti, adeguarsi in maniera acritica al parere negativo formulato dal MIC, dovendo invece emettere un provvedimento conclusivo del procedimento che tenga conto – valutandoli in maniera puntuale – tutti gli interessi in concorso"* (TAR Lazio n. 11870/2022; TAR Lazio, Roma, sez. III, 17 novembre 2025, n. 20429).

**Criticità:** nella prassi le maggiori criticità rilevate dagli uffici ed enti competenti riguardano l'incompletezza documentale delle domande depositate e la conseguente necessaria richiesta di integrazioni, il cui mancato deposito costituisce un collo di bottiglia, anche alla luce della circostanza che i lavori della conferenza di servizi devono concludersi nel termine di 120 giorni.

**Suggerimento operativo**: con riferimento ai procedimenti in esame, in virtù dell'espresso richiamo, trovano applicazione le disposizioni generali di cui alla L. 241/1990 in materia di conferenza di servizi anche con riferimento alle integrazioni istruttorie e alla necessità di rispettare il principio *once only* (v. *supra* § 3.1). Si rammenta che, ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. 190/2024, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, l'Amministrazione procedente e ciascuna altra interessata verificano, per i profili di rispettiva competenza, la completezza della documentazione; entro i successivi 10 giorni, l'amministrazione procedente assegna al soggetto proponente un termine non superiore a 30 giorni per le necessarie integrazioni. È possibile prorogare, per una sola volta e per un periodo non superiore a ulteriori 90 giorni, il termine assegnato per le integrazioni. Qualora, entro il termine assegnato, il soggetto proponente non presenti la documentazione integrativa, l'amministrazione procedente adotta un provvedimento di improcedibilità dell'istanza ai sensi dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, L. 241/1990.

### 5.15 Autorizzazione alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici

A livello statale la disciplina sull'installazione ed esercizio di impianti di telecomunicazione si trova contenuta nel D.Lgs. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), modificato dal D.Lgs. 207/2021 in attuazione alla direttiva (UE) 2018/1972, nonché dal D.Lgs. 48/2024 e dalla L. 182/2025.

A livello regionale opera la L.R. n. 29/1993, Il cui campo di applicazione è circoscritto a "*tutte le sorgenti che generano radiazioni non ionizzanti, utilizzate in impianti di teleradiocomunicazioni, con frequenza compresa tra 100KHZ e 300GHZ*" (art. 1, comma 2, L.R. 29/1993). La L.R. in parola è stata modificata dall'art. 67 della L.R. 15/2018 che ha attribuito la competenza al rilascio delle relative autorizzazioni al Comune del territorio in cui si colloca l'impianto, operando il coordinamento con la vigente normativa statale e ribadendo che il procedimento autorizzatorio si svolge nelle forme da questa stabilite (art. 3, commi 1 e 2, L.R. 29/1993).

In generale, si registra un ***favor*** per il potenziamento delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultra larga per garantire, in un'ottica di promozione degli investimenti e miglioramento della copertura, le reti ad alta capacità. Tale potenziamento costituisce, peraltro, obiettivo specifico del



108d5e93

PNRR. Il legislatore, per favorire la riduzione dei tempi e la realizzazione delle infrastrutture di telefonia mobile, è intervenuto con i DD.LL. 76/2020 e 77/2021, entrambi convertiti in legge. Fra le norme acceleratorie introdotte si ricordano l'art. 38, comma 6, del D.L. 76/2020, che ha novellato il comma 6 dell'art. 8 della L. 36/2001 prevedendo il divieto espresso di introdurre limitazioni alla localizzazione degli impianti radioelettrici, attraverso ordinanze o provvedimenti sindacali e l'art. 40 del D.L. 77/2021, che ha innovato l'art. 87 del D.Lgs. 259/2003 (oggi art. 44) con l'introduzione della obbligatorietà della conferenza di servizi quando l'installazione dell'infrastruttura è subordinata all'acquisizione di uno o più provvedimenti, determinazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di concessione, autorizzazione o assenso.

Il D.Lgs. 259/2003 come modificato, disciplina i seguenti procedimenti:

- **a)** autorizzazione all'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica (prevista dall'art. 44 del D.Lgs. 259/2003);
- **b)** autorizzazione all'installazione di impianti temporanei di telefonia mobile (prevista dall'art. 47 D.Lgs. 259/2003);
- **c)** autorizzazione per opere civili, scavi e occupazione del suolo pubblico (prevista dall'art. 49 D.Lgs. 259/2003).

**a)** Con riferimento all'autorizzazione ex art. 44 del D.Lgs. 259/2003, il provvedimento è rilasciato dall'ente locale competente (Comune) previo accertamento da parte dell'autorità di controllo di cui all'art. 14 della L. 36/2001 (ossia L'ARPAV) circa la compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale dalla L. 36/2001 e dai relativi decreti attuativi. La domanda deve essere corredata della documentazione necessaria e copia della stessa è contestualmente inoltrata all'Organismo di controllo, che si pronuncia nei successivi 30 giorni. Lo sportello locale competente provvede, inoltre, a pubblicizzare l'istanza, anche sul portale *web* dedicato, seppure senza diffondere i dati caratteristici dell'impianto. A seguito della modifica apportata dalla L. 182/2025 all'art. 44, comma 5, tale pubblicizzazione non rileva ai fini della formazione del silenzio assenso e la mancata pubblicizzazione dell'istanza non è motivo di annullabilità del titolo autorizzativo espresso o tacito ottenuto, restando comunque ferma la responsabilità del funzionario ai sensi dell'art. 2, comma 9, della L. 241/1990. La domanda presentata ha valenza di istanza unica effettuata per tutti i profili connessi agli interventi e per tutte le amministrazioni o enti comunque coinvolti nel procedimento. È posto l'onere in capo al soggetto richiedente di dare notizia dell'avvenuta presentazione dell'istanza a tutte le amministrazioni o enti coinvolti nel procedimento (art. 44, comma 5). Dalla presentazione dell'istanza decorrono i seguenti termini:

- entro 15 giorni il R.U.P. può chiedere all'istante, una volta sola, il rilascio di dichiarazioni e/o l'integrazione della documentazione depositata. In tal caso il termine massimo di conclusione del procedimento "*riprende a decorrere dal momento dell'avvenuta integrazione documentale*" (art. 44, comma 6);
- entro 5 giorni lavorativi deve essere convocata una conferenza di servizi, laddove l'installazione dell'infrastruttura sia subordinata all'acquisizione di uno o più atti di assenso comunque denominati (art. 44, comma 7). Alla conferenza di servizi si applicano gli artt. 14, 14 *bis*, 14 ter, 14 *quater* e *quinquies* della L. 241/1990 (v. *supra* § 3.8), i cui termini sono dimezzati ad eccezione di quelli di cui all'art.14 *quinquies* fermo restando l'obbligo di rispettare il termine perentorio finale di conclusione del procedimento (art. 44, comma 9), che è di 60 giorni decorrenti dalla data di presentazione dell'istanza (art. 44, comma 10), ad eccezione dei casi in cui sia necessario procedere all'esproprio.



108d5e93

In mancanza di adozione di un provvedimento espresso entro il suddetto termine opera il silenzio-assenso, laddove "*non sia stata data comunicazione di una determinazione decisoria della conferenza o di un parere negativo da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, di cui all'articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, … e non sia stato espresso un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali. Nei predetti casi di dissenso congruamente motivato, ove non sia stata adottata la determinazione decisoria finale nel termine di cui al primo periodo, si applica l'articolo 2, comma 9 ter, della legge 7 agosto 1990 n. 241*" (esercizio del potere sostitutivo – v. *supra* § 3.3) (art. 44, comma 10).

Decorso il termine l'amministrazione procedente comunica, entro il termine perentorio di sette giorni, l'attestazione di avvenuta autorizzazione, decorso il quale è sufficiente l'autocertificazione del richiedente, ad eccezione dei casi in cui la normativa europea imponga l'adozione del provvedimento espresso (sempre art. 44, comma 10). Ottenuta l'autorizzazione, le opere assentite devono essere realizzate entro il termine decadenziale di 12 mesi dalla ricezione del provvedimento autorizzatorio espresso, ovvero dalla formazione del silenzio-assenso (art. 44, comma 11). Il procedimento si applica anche alle modifiche delle caratteristiche di emissione di impianti già assentiti (art. 44, comma 1), mentre per l'installazione di impianti GSM (*standard* internazionale di telefonia mobile per le comunicazioni ferroviarie) è stabilita una procedura semplificata (comma 4). Nel caso di installazione di impianti con potenza uguale o inferiore a 20 *watt* è sufficiente la sola segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) (art. 44, comma 3).

**b)** È invece prevista una procedura semplificata ex art. 47 D.Lgs. 259/2003 per l'autorizzazione di impianti temporanei di telefonia mobile "*necessari per il potenziamento delle comunicazioni mobili in situazioni di emergenza, o per esigenze di sicurezza, esigenze stagionali, manifestazioni, spettacoli o altri eventi*", che sono destinati ad essere rimossi una volta soddisfatte le anzidette necessità, e comunque non oltre il termine 120 giorni dalla loro collocazione. I suddetti impianti possono essere installati previa trasmissione di comunicazione di avvio lavori al Comune competente. L'impianto è attivabile se, decorsi "30 giorni dalla presentazione della relativa richiesta di attivazione *all'organismo competente* ad effettuare i controlli di cui all'articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, questo non si pronunci negativamente. Gli impianti in argomento rientrano tra gli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica, di cui all'articolo 2 del DPR 13 febbraio 2017, n. 31 (art. 47, comma 1).

Se la durata dell'installazione è inferiore a 7 giorni, essa è soggetta solamente "*a comunicazione da inviare contestualmente alla realizzazione dell'intervento, all'ente locale, agli organismi competenti a effettuare i controlli di cui all'articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, nonché ad ulteriori enti di competenza, fermo restando il rispetto dei vigenti limiti di campo elettromagnetico. La disposizione di cui al presente comma opera in deroga ai vincoli previsti dalla normativa vigente*" (art. 47, comma 2).

**c)** Nell'ipotesi in cui l'installazione di impianti di telecomunicazione necessiti della realizzazione di *"opere civili o, comunque, l'effettuazione di scavi e l'occupazione di suolo pubblico*" ex art. 49 D.Lgs. 259/2003, è necessario per il soggetto interessato acquisire apposita autorizzazione, presentando istanza all'Ente Locale o soggetto pubblico proprietario delle aree oggetto di intervento, con valenza di istanza unica effettuata per tutti i profili connessi agli interventi oggetto di autorizzazione, dandone comunicazione a tutte le amministrazioni interessate nel procedimento (art. 49, comma 1).

Se l'installazione interessa aree di proprietà di più Enti, pubblici o privati, l'istanza è presentata al Comune di maggiore dimensione demografica tramite portale telematico. In mancanza di esso l'istanza deve essere inviata mediante posta elettronica certificata (PEC). L'istanza è sempre valutata in una



108d5e93

conferenza di servizi convocata dal comune di maggiore dimensione demografica (art. 49, comma 8, modificato dal D.Lgs. 48/2024).

Dalla presentazione dell'istanza decorrono i seguenti termini:

- entro 10 giorni il R.U.P. può chiedere, una volta sola, dichiarazioni e/o integrazioni e/o rettifiche. In tal caso il termine di conclusione del procedimento "*inizia nuovamente a decorrere dal momento dell'avvenuta integrazione documentale*." (art. 49, comma 2);

- entro 5 giorni lavorativi l'amministrazione competente deve convocare apposita conferenza di servizi, laddove l'installazione dell'infrastruttura sia subordinata all'acquisizione di uno o più atti di assenso comunque denominati. Alla conferenza di servizi si applicano gli artt. 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e *quinquies* L. 241/1990 con termini dimezzati ad eccezione di quelli di cui all'art. 14 *quinquies* (v. *supra* § 3.8), fermo restando quanto disposto al comma 7 dell'art. 49 e l'obbligo di rispettare il termine perentorio di conclusione del procedimento (art. 49, comma 5).

A mente del citato comma 7, trascorsi 30 giorni dalla presentazione dell'istanza (ovvero dalla presentazione delle integrazioni) "*senza che l'Amministrazione abbia concluso il procedimento con un provvedimento espresso ovvero abbia indetto un'apposita conferenza di servizi, la medesima si intende in ogni caso accolta*". Il termine per l'operare del silenzio-assenso è ridotto a 10 giorni "n*el caso di attraversamenti di strade e comunque di lavori di scavo di lunghezza inferiore ai duecento metri*", ed è ulteriormente ridotto a 8 giorni "*nel caso di apertura buche, apertura chiusini per infilaggio cavi o tubi, posa di cavi o tubi aerei su infrastrutture esistente, allacciamento utenti*" (art. 49, comma 7). Decorsi tali termini, l'amministrazione procedente comunica, entro il termine perentorio di sette giorni, l'attestazione di avvenuta autorizzazione, scaduto il quale è sufficiente l'autocertificazione del richiedente.

Fermo restando quanto disposto dall'art. 49, comma 7, nel caso in cui sia indetta la conferenza di servizi, questa deve concludersi nel termine perentorio massimo di 60 giorni dalla data di presentazione dell'istanza (art. 49, comma 9). La mancata comunicazione della determinazione decisoria adottata in esito della conferenza entro il predetto termine perentorio equivale ad accoglimento dell'istanza (silenzio-assenso) "*salvo che non sia stato espresso un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali. Nei predetti casi di dissenso congruamente motivato, ove non sia stata adottata la determinazione decisoria finale nel termine di cui al primo periodo, si applica l'articolo 2, comma 9 ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241*." (esercizio potere sostitutivo – v. *supra* § 3.3). Formatosi l'assenso per *silentium* l'amministrazione procedente comunica, entro il termine perentorio di sette giorni, l'attestazione di avvenuta autorizzazione, decorso il quale è sufficiente l'autocertificazione del richiedente.

Il comma 10 dell'art. 49 si occupa delle varianti in corso d'opera (fino al 10%) relative a progetti già autorizzati. In tal caso: "*l'operatore avvia il lavoro se, entro quindici giorni dalla data di comunicazione della variazione, i soggetti e gli enti coinvolti non abbiano comunicato un provvedimento negativo*".



108d5e93

**a) Autorizzazione alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici**

**Criticità:** l'art. 44, comma 6 del D.Lgs. n. 259/2003, in caso di richiesta di integrazioni istruttorie dell'istanza del privato per nuove infrastrutture di comunicazione elettronica, stabilisce che il termine di conclusione del procedimento "*riprende a decorrere dal momento dell'avvenuta integrazione documentale*".

**Suggerimento operativo**: in mancanza di ulteriori indicazioni normative, la locuzione "*riprende a decorrere*", è interpretata come sospensione del termine. Il termine sospeso, cioè, continua a decorrere dal giorno in cui viene meno la causa di sospensione (deposito delle integrazioni richieste), non decorre da capo come nel caso dell'interruzione. Ciò appare in linea con le previsioni della L. 241/1990 le quali stabiliscono, come regola generale che il procedimento possa essere sospeso una volta sola per un periodo non superiore a 30 giorni, solo per ragioni di natura istruttoria, ossia per acquisire informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non già in possesso dell'Amministrazione stessa e non direttamente acquisibili presso altre P.A. (principio *once only*). Il termine di conclusione del procedimento continua poi a decorrere dal giorno in cui cessa la sospensione.

**b) Autorizzazione per opere civili, scavi ed occupazione di suolo pubblico**

**Criticità:** l'art. 49, comma 2 del D.Lgs. n. 259/2003, in ipotesi di richiesta di integrazione istruttoria della domanda, stabilisce che il termine di conclusione del procedimento "*inizia nuovamente a decorrere dal momento dell'avvenuta integrazione documentale*".

**Suggerimento operativo:** in mancanza di ulteriori indicazioni normative, la locuzione "inizia nuovamente a decorrere", è interpretata come sospensione del termine, con la conseguenza che, al cessare della causa di sospensione, il termine continua a decorrere dal giorno in cui viene meno la causa di sospensione (deposito delle integrazioni richieste), non decorre da capo come nel caso dell'interruzione. Ferma restando la disciplina in argomento, in assenza di specifica previsione normativa si ritiene applicabile come termine da assegnare al privato per le integrazioni necessarie il termine di 30 giorni previsto all'art. 2, comma 7, L. 241/1990, salvo che l'ufficio non valuti di assegnare un termine superiore (conformi sul punto: TAR Piemonte, 20 aprile 2026, n. 915; Consiglio di Stato, 11 giugno 2025, n. 5047).



108d5e93

### 5.16 Autorizzazione paesaggistica

**a)** Il D.Lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" disciplina il procedimento di **autorizzazione paesaggistica ordinaria** all'**art. 146** del **D.Lgs. 42/2004**. Si tratta di una procedura complessa caratterizzata dalla cd. co-gestione del vincolo paesaggistico tra Stato e Regione o ente delegato.

A mente della predetta disposizione, i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di beni di pregio paesaggistico debbono conseguire una apposita autorizzazione preventiva all'esecuzione di eventuali lavori sui beni stessi, presentando apposita istanza all'amministrazione competente, corredata della necessaria documentazione (definita quest'ultima nel dettaglio ad opera del D.P.C.M. 12 dicembre 2005). In questo senso, l'autorizzazione è atto presupposto e autonomo rispetto al permesso di costruire – e più in generale agli atti abilitativi edilizi.

**Ogni intervento idoneo a recare pregiudizio** ai valori paesaggistici protetti, con la sola eccezione degli interventi espressamente esonerati, richiede l'autorizzazione preventiva dell'Amministrazione competente in materia di paesaggio, chiamata a verificare che l'intervento progettato non comprometta l'interesse paesaggistico espresso dal bene.

Giova precisare che sono esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, a mente del successivo **art. 149, comma 1, lett. a)** gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, **lett. b)** gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio. Infine, sono esclusi **lett. c)** il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati agli articoli 136 e 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

Sono inoltre esclusi dall'autorizzazione paesaggistica semplificata, seppure in aree vincolate, gli interventi e le opere specificamente indicati nell'Allegato A al DPR n. 31/2017.

Il procedimento ordinario prevede che l'istanza sia trasmessa all'autorità competente e ruota attorno al parere vincolante della locale Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, che deve esprimersi entro 45 giorni dalla ricezione da parte dell'ente che gestisce il procedimento della relativa documentazione in uno con una proposta di provvedimento. Entro 20 giorni dal ricevimento del parere, l'Amministrazione competente **provvede *"in conformità"*,** ovvero rilascia l'autorizzazione in caso di parere positivo del Soprintendente e nega l'autorizzazione in caso di parere negativo (parere vincolante). Decorso il termine di 60 giorni senza che la Soprintendenza si sia espressa, l'amministrazione procedente provvede comunque. Sulla natura del silenzio (inerzia) della Soprintendenza e sul contenuto del provvedimento dell'Amministrazione procedente si veda di seguito (nella sezione Criticità).

**b)** Alla procedura ordinaria si affianca quella **semplificata** contenuta nel regolamento attuativo di cui all'art. 146, comma 9, adottato con **DPR n. 31/2017** (autorizzazione paesaggistica semplificata), ove il relativo allegato A, come anticipato, contiene un ulteriore elenco di **interventi esclusi** dall'autorizzazione paesaggistica preventiva, mentre all'**Allegato B** ricomprende gli interventi soggetti al procedimento autorizzatorio semplificato.



108d5e93

Per gli interventi soggetti ad autorizzazione cd. semplificata, il DPR n. 31/2017 prevede che l'istanza di autorizzazione venga redatta in modalità semplificata prevalentemente tramite SUE o SUAP, secondo il modello contenuto nel relativo allegato C. Il termine complessivo di conclusione del procedimento è di 60 giorni dalla ricezione dell'istanza. Si sottolinea che in questo caso la Soprintendenza ha termine di 20 giorni per esprimere il proprio parere, spirato il quale si forma il silenzio-assenso ex art. 17 *bis* L. 241/1990 per espressa previsione di legge (art. 11, comma 9, DPR n. 31/2017).

Il procedimento autorizzatorio semplificato si applica oltre che agli interventi elencati all'allegato B del DPR n. 31/2017 – salvo limitate eccezioni, di cui al relativo art. 4 – anche ai rinnovi delle autorizzazioni paesaggistiche scadute da non più di un anno per interventi in tutto o in parte incompiuti, salva la relativa conformità a quanto in precedenza già autorizzato (art. 7, DPR n. 31/2017).

L'istanza viene presentata alternativamente al SUAP, al SUE, ovvero con modalità ordinaria all'amministrazione procedente, a seconda della tipologia di intervento, secondo il modello semplificato di cui all'allegato C del DPR n. 31/2017 ed è corredata da una apposita relazione paesaggistica semplificata. È espressamente esclusa ai sensi dell'art. 8 del citato DPR l'applicazione all'istanza del D.M. 12 dicembre 2005, tuttavia per gli immobili di notevole interesse pubblico di cui all'art. 136 D.Lgs. 42/2004, comma 1, lett. a), b) e c) la relazione deve contenere anche i riferimenti alla tutela degli specifici valori storico-culturali ed estetico-percettivi dell'area e del contesto paesaggistico.

Ricevuta la domanda, l'amministrazione verifica che l'intervento non sia tra quelli che non necessitano di autorizzazione preventiva ovvero che necessitano di autorizzazione ordinaria. Non è previsto un termine per l'adempimento della verifica ma solo la necessità di comunicazione delle risultanze negative al proponente. Ove la verifica di cui sopra abbia dato esito positivo, ma siano necessari ulteriori atti di assenso oltre al titolo edilizio e all'autorizzazione paesaggistica, **l'amministrazione è obbligata ad indire una conferenza di servizi** (**art. 11, comma 2 DPR n. 31/2017**), nell'ambito dei cui lavori i **termini** assegnati all'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica sono **dimezzati.** Anche in questo caso, non è previsto un termine massimo per l'indizione della conferenza ma può farsi riferimento all'istituto generale (v. *supra* § 3.8).

La P.A. competente può richiedere eventuali integrazioni documentali entro dieci giorni dall'istanza, se necessario. Da quel momento, per dieci giorni, termine entro il quale il privato deve fornire le integrazioni, il procedimento resta sospeso. Decorso inutilmente il termine assegnato, l'istanza è dichiarata improcedibile. Entro venti giorni dalla ricezione delle integrazioni, ovvero entro venti giorni dalla ricezione dell'istanza, ove tali integrazioni non siano state richieste, l'amministrazione invia telematicamente una proposta di provvedimento positivo alla Soprintendenza, unitamente all'istanza del privato e alla documentazione di corredo. In questo caso, a differenza del procedimento autorizzatorio ordinario, si esplicita che la proposta di provvedimento deve essere di assenso all'istanza del privato (art. 11, comma 5, DPR n. 31/2017).

In caso di esito negativo della valutazione, entro dieci giorni dal ricevimento della richiesta l'autorità competente ne dà comunicazione all'istante, indicando le modifiche necessarie al progetto per rilasciare il proprio assenso. Il privato ha dunque quindici giorni, nei quali il procedimento rimane sospeso, per presentare le proprie proposte di modifica progettuale o controdeduzioni. Ove le ragioni ostative permangano, entro i venti giorni successivi l'amministrazione rigetta motivatamente l'istanza. La motivazione deve vertere sul mancato superamento delle contestazioni, specularmente a quanto previsto dall'art. 10 *bis*, L. 241/1990 (art. 11, comma 6, DPR n. 31/2017).



108d5e93

Ricevuta la documentazione, il Soprintendente si esprime entro il termine tassativo di venti giorni, in maniera vincolante. La mancata emissione del parere nei termini genera un **silenzio-assenso orizzontale ex art. 17 *bis* della L. 241/1990,** consentendo di considerare l'istanza privata assentita senza ulteriori prescrizioni da parte della predetta autorità (**art. 11, comma 9, DPR n. 31/2017**).

Se il Soprintendente non ritiene di poter rilasciare parere positivo, entro dieci giorni dal ricevimento degli atti ne dà comunicazione all'istante, motivando dettagliatamente la propria posizione e indicando le modifiche eventualmente ritenute necessarie al proprio assenso. La comunicazione sospende il procedimento per quindici giorni, entro i quali il privato può presentare le proprie proposte di modifica progettuale o controdeduzioni. Ricevuti gli atti dal privato, entro venti giorni la Soprintendenza si esprime in maniera definitiva e, se persistono le ragioni di diniego, le motiva dettagliatamente nel proprio parere negativo.

In merito all'**assetto delle competenze**, il comma 6 dell'articolo 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004 prevede che sia la Regione ad esercitare la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio e che la stessa possa delegarne l'esercizio a Province, forme associative e di cooperazione fra enti locali, Enti parco, Comuni purché **gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze** tecnico scientifiche, nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.
In attuazione di tale disposizione la Regione del Veneto, con il Titolo V bis della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, ha disciplinato l'esercizio delle funzioni amministrative in materia paesaggistica, individuando le fattispecie di competenza regionale e quelle attribuite agli enti locali e alle altre amministrazioni pubbliche.

In particolare, ai sensi dell'articolo 45 *ter*, comma 2, della L.R. n. 11/2004, **sono attribuite alla Giunta regionale le funzioni amministrative relative al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche per le opere e gli interventi di competenza dello Stato o della Regione**, oltre che per le ulteriori fattispecie espressamente individuate dalla medesima disposizione. Negli altri casi, le funzioni sono delegate a Comuni, Enti parco, Province e Città Metropolitana di Venezia, nonché a forme associative e di cooperazione fra enti locali che, riconosciuti idonei ai sensi dell'articolo 146, comma 6, del D.Lgs. 42/2004, sono inseriti in un apposito elenco, periodicamente aggiornato, istituito con **Deliberazione della Giunta regionale 14 dicembre 2010, n. 2945**, denominato *"Elenco degli enti idonei*" consultabile al link https://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/autorizzazioni_paesaggistiche).

**Procedimento ordinario**

**Criticità:** una prima criticità riguarda la natura del parere della Soprintendenza e la possibile applicazione dell'istituto del cd. "silenzio assenso" tra amministrazioni chiamate alla valutazione ed al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Sono presenti alcuni delicati aspetti, in particolare in merito agli effetti di eventuali "inerzie" delle Soprintendenze ed alla possibilità di prescindere dal relativo parere (e, ciò nonostante, le novità introdotte dai decreti "Sblocca Italia" e prima ancora dalla Legge 124/2015, cd. "legge Madia"). In particolare, ai sensi dell'art. 146, comma 9 del D.Lgs. 42 del 2004, decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Soprintendenza senza che questa si sia espressa, l'amministrazione provvede comunque sulla istanza privata, presumibilmente in conformità con la proposta di provvedimento inviata a suo tempo alla Soprintendenza stessa.



108d5e93

**Suggerimento operativo**: in proposito le incertezze sono ingenerate dal vivace dibattito giurisprudenziale, anche se il Consiglio di Stato con sentenza della sez. VI, n. 4098 del 24 maggio 2022 ha affermato che l'art. 17 *bis* si applica al procedimento disciplinato dall'art. 146 del D.Lgs. 42/2004, limitatamente alla pronuncia del parere della Soprintendenza. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato n. 8610/2023. L'orientamento appena richiamato appare coerente con gli obiettivi legislativi di semplificazione che debbono essere perseguiti ad ogni livello di amministrazione.

**Criticità**: a volte l'inerzia segnalata è dell'ente delegato rispetto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, a seguito del parere della Soprintendenza, con conseguente aggravamento del procedimento per allungamento dei relativi termini.

**Suggerimento operativo**: è opportuno non superare il termine finale di conclusione del procedimento per non incorrere in fattispecie qualificabili come silenzio-inadempimento, ricorribile ex art. 117 c.p.a. avanti al giudice amministrativo.

**Procedimento semplificato**

**Criticità**: è segnalata l'inerzia dell'ente delegato rispetto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, nonostante la previsione legislativa del silenzio assenso della Soprintendenza (art. 11, comma 9, DPR 31/2017), con conseguente aggravamento del procedimento per allungamento dei relativi termini.

**Suggerimento operativo**: è opportuno non superare il termine finale di conclusione del procedimento per non incorrere in fattispecie qualificabili come silenzio-inadempimento, ricorribile ex art. 117 c.p.a. avanti al giudice amministrativo.

**Criticità**: è segnalata la mancata indizione della conferenza di servizi nell'ipotesi di pluralità di atti di assenso oltre al titolo edilizio e all'autorizzazione paesaggistica, nonostante la sua obbligatorietà ai sensi dell'art. 11, comma 2, DPR 31/2017.

**Suggerimento operativo**: nei casi in cui ricorrano i presupposti di cui all'art. 11, comma 2, del DPR 31/2017, deve essere assicurata l'indizione della conferenza di servizi da parte dell'amministrazione procedente individuata ai sensi dell'art. 9 del medesimo decreto ovvero dalla diversa amministrazione cui la specifica disciplina del procedimento attribuisca tale funzione. Resta ferma la partecipazione dell'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e delle altre amministrazioni preposte alla tutela degli interessi coinvolti, secondo le rispettive competenze. Per la disciplina generale dell'istituto si rinvia alla trattazione della conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14 e seguenti della L. 241/1990 (v. *supra* § 3.8).



108d5e93

### 5.17 Accertamento di compatibilità paesaggistica

In materia, la regola generale è quella per cui chiunque trasgredisca all'obbligo di conseguire preventivamente l'autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione di opere su beni tutelati è obbligato all'integrale remissione in pristino dello stato dei luoghi. Il ripristino *quo ante* avviene alternativamente ad opera del trasgressore (o detentore del bene) ovvero da parte dell'amministrazione preposta, con ricarico dei costi in capo al trasgressore stesso.

In alcuni casi, tuttavia, può essere attivato un procedimento che attesta *ex post* la compatibilità paesaggistica di opere già realizzate in assenza della debita autorizzazione ministeriale.

Alla rigorosa **non sanabilità a valle** di interventi sul paesaggio, infatti, fanno eccezione, ai sensi dell'art. 146, comma 4, del D.Lgs. 42/2004, le ipotesi in cui è possibile l'accertamento di compatibilità *ex post* (art. 167 in connessione con art. 181 del D.Lgs. 42/2004).

Il procedimento di accertamento di compatibilità paesaggistica si può attivare per **abusi** paesaggistici **lievi** in tre ordini di ipotesi:

- in caso di interventi realizzati in assenza o difformità dalla autorizzazione ai sensi dell'art. 167 D.Lgs. 42/2004, che non abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi con aumento di superfici e volumi legittimamente realizzati;
- qualora la difformità dall'autorizzazione paesaggistica già rilasciata si sia concretata nell'utilizzo di materiali diversi per l'esecuzione dei lavori;
- per interventi qualificabili come opere di ordinaria o straordinaria manutenzione ai sensi dell'art. 3 del DPR 380/2001.

La competenza alla gestione del procedimento di accertamento di compatibilità appartiene alla Regione, ai Comuni, Unioni Montane e di Comuni, Enti Parco e Province. L'amministrazione competente deve pronunciarsi entro il termine perentorio di 180 giorni. Il procedimento ruota però attorno al parere vincolante endoprocedimentale della locale Soprintendenza, che deve esprimersi entro 90 giorni.

Qualora sia verificata, su istanza di parte, la compatibilità paesaggistica il privato deve versare una somma pecuniaria a titolo di sanzione commisurata in quella maggiore tra le somme riferibili al danno arrecato e al profitto conseguito, previa perizia di stima (art.167, comma 5 del D.Lgs. 42/2004). Al pari dell'autorizzazione paesaggistica, la verifica di compatibilità costituisce un presupposto della legittimità urbanistico-edilizia delle opere.

Alle previsioni dell'art. 167 del D.Lgs. 42/2004 si affianca ora l'art. 36 bis del DPR n. 380/2001, così come introdotto dal cd. D.L. 69/2024 noto come decreto "*Salva Casa*" convertito dalla L. 105/2024.

#### L'accertamento di compatibilità nel procedimento di sanatoria ex art. 36 *bis* del DPR 380/2001

Il sopra citato D.L. 69/2024 noto come decreto "*Salva Casa*", convertito dalla L. 105/2024, ha introdotto una procedura "ordinaria" di sanatoria per gli interventi edilizi realizzati in parziale difformità e variazioni essenziali (interventi in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA o in assenza o in difformità dalla SCIA) ai quali è associata una procedura di accertamento di compatibilità paesaggistica estremamente semplificata. La sanatoria comporta che l'accertamento di compatibilità, sotto il profilo edilizio/urbanistico, non richieda la doppia conformità, bensì la conformità alla disciplina urbanistica vigente e la conformità edilizia dell'epoca di realizzazione. Dal punto di vista procedimentale, sulla richiesta di permesso in sanatoria l'ufficio comunale si pronuncia entro 45 giorni, decorsi i quali la



108d5e93

richiesta si intende accolta, mentre le segnalazioni di inizio attività in sanatoria producono i loro effetti in 30 giorni.

L'accertamento di compatibilità paesaggistica per gli interventi in parziale difformità dal titolo (e variazioni essenziali) disciplinato dall'art. 36 bis, comma 4, del DPR n. 380/2001, è un procedimento autonomo e diverso da quello delineato dal D.Lgs. 42/2004 ed è così semplificato: il responsabile dell'ufficio (edilizia) richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo (nella Regione del Veneto, in linea di massima, il responsabile dell'ufficio paesaggio del medesimo Comune, ma l'autorità competente potrebbe essere l'Ente Parco o l'Unione di Comuni o la Provincia) "*parere vincolante in merito all'accertamento di compatibilità paesaggistica dell'intervento*"; il "*parere*" deve essere reso entro 180 giorni, a sua volta previo parere vincolante della Soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di 90 giorni.
Rispetto, però, alla disciplina dell'art. 167 del D.Lgs. 42/2004, "*se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, il responsabile o dirigente dell'ufficio*" (edilizia/urbanistica) *provvede autonomamente*." Potrebbe, quindi, verificarsi che, nel silenzio sia dell'autorità/ufficio competente in materia paesaggistica sia della Soprintendenza, la decisione in merito alla domanda presentata venga, in definitiva, adottata dall'ufficio competente in materia edilizia/urbanistica.

L'art. 3 del citato D.L. *Salva Casa*, prevede che la procedura dell'art. 36 bis del DPR n. 380/2001 si applichi anche agli interventi realizzati prima dell'11/05/2006 (data di entrata in vigore del D.Lgs. 157/2006, che ha modificato l'art. 167 del D.Lgs. 42/2004, inserendovi l'accertamento di compatibilità solo per gli "abusi formali o minori", prima contenuto solo nell'art. 181 a seguito delle modifiche introdotte dalla L. 308/2004) per i quali il titolo che ne ha previsto la realizzazione sia stato rilasciato dagli enti locali senza previo accertamento di compatibilità paesaggistica.

**Criticità:** mancata previsione della documentazione minima a corredo dell'istanza di accertamento di conformità paesaggistica ex art. 167, D.Lgs. 42/2004.

**Suggerimento operativo:** si suggerisce di pubblicare sul sito *web* dell'Ente l'elenco dei documenti richiesti idonei per la verifica della conformità paesaggistica.

**Criticità:** non è previsto un termine massimo entro il quale l'amministrazione competente deve trasmettere l'istanza in uno con la relativa documentazione alla Soprintendenza per il relativo parere.

**Suggerimento operativo:** l'amministrazione competente deve pronunciarsi entro il termine perentorio di 180 giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza da rendersi entro 90 giorni nell'ambito del procedimento. Nel silenzio della norma, deve ritenersi che l'amministrazione competente sia tenuta ad inviare la documentazione necessaria alla Soprintendenza in modo da assicurare il rispetto del termine perentorio finale di 180 giorni previsto dalla norma, al fine di non incorrere in eventuali responsabilità amministrative.

**Criticità:** è segnalata l'assenza di uniformità metodologica per la commisurazione della sanzione pecuniaria, a causa di una lacuna sulla disciplina del procedimento di calcolo, che non indica le modalità di commisurazione dell'ammontare, citando solo la "perizia di stima".

**Suggerimento operativo:** si suggerisce di definire *ex ante* i criteri di calcolo (parametri) per la presentazione della "perizia di stima" al fine di garantire una omogeneità (imparzialità) di valutazione.



108d5e93

Conformemente, si segnala che sono stati diffusi, quale buona prassi, alcuni documenti che hanno l'obiettivo di proporre un metodo semplificato per la redazione della perizia di stima finalizzata al calcolo della sanzione prevista dagli articoli 167 e 181 del Dlgs n. 42/2004 e dall'articolo 36 bis del DPR n. 380/2001.

### 5.18 Permesso di costruire

Ai sensi del DPR n. 380 del 2001 "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" (TUE), il permesso di costruire costituisce il primo dei titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi di trasformazione edilizia e urbanistica di cui alla rubrica del Capo II del TUE. Esso ha natura autorizzatoria dell'esercizio di diritti e facoltà che sono nella titolarità del destinatario dell'atto, e ha ad oggetto l'esecuzione di quegli interventi che prevedono una importante trasformazione edilizia e urbanistica del territorio. Per tale ragione richiede un rigoroso controllo di regolarità da parte dell'Autorità comunale chiamata a verificare la sussistenza di specifici presupposti predeterminati dalla normativa e dalla pianificazione urbanistica vigente.

Il permesso di costruire è disciplinato nelle sue diverse tipologie e fasi procedimentali dall'art. 20 del TUE modificato dal D.L. 76 del 2020, convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120 e, più recentemente, dalla L. 105/2024 di conversione del D.L. 69/2024 (cd. decreto *Salva casa*).

Il Decreto *Semplificazione* (D.L. 76/2020 convertito dalla L. 120/2020) ha apportato importanti modifiche al TUE nell'obiettivo di semplificare le procedure edilizie e assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, l'efficientamento energetico e la messa in sicurezza sismica.

In particolare, a fini di certezza giuridica, lo stesso ha introdotto il rilascio, anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, di una attestazione da parte dello Sportello Unico Edilizia (SUE) dell'avvenuta formazione del **silenzio assenso** sulle istanze di permesso di costruire (art. 20 comma 8 del TUE) che si forma in tassative circostanze ivi previste:

- decorso dei termini procedimentali;
- assenza di richieste di integrazioni documentali o istruttorie rimaste inevase;
- assenza di un provvedimento di diniego.

La previsione del silenzio-assenso si giustifica alla luce della natura vincolata del provvedimento abilitativo.

In proposito è opportuno precisare la **doverosità del rilascio da parte del SUE dell'attestazione sull'avvenuta formazione del silenzio assenso**.

A seguito delle modifiche introdotte dalla L. 182/2025 al comma 8 dell'art. 20 TUE, è previsto che qualora l'immobile oggetto della domanda di permesso di costruire sia soggetto a vincolo idrogeologico, ambientale, paesaggistico o culturale, il Comune convochi la conferenza di servizi per acquisire tutti gli assensi necessari applicando le disposizioni di cui agli articoli 14 e seguenti della L. 241/1990. Si forma, però, ugualmente il silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire se l'istante abbia già acquisiti e siano in corso di validità i relativi provvedimenti formali di autorizzazione, nulla osta o altri atti di assenso, da parte delle autorità competenti, sugli elaborati progettuali oggetto della domanda di permesso di costruire. In tal caso, rimane ferma la doverosità del rilascio dell'attestazione SUE.

I termini sono raddoppiati nei soli casi di progetti particolarmente complessi giudicati tali dal responsabile del procedimento (art. 20, comma 7).



108d5e93

Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio.

Gli **interventi** di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio subordinati al permesso di costruire sono indicati dal Testo Unico per l'Edilizia, all'art. 10, comma 1, lettere a), b) e c).

Nello specifico, sono:

- gli interventi di **nuova costruzione**;
- gli interventi **di ristrutturazione urbanistica**
- gli interventi di **ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente**. Si tratta dei casi che comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- gli interventi di **ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate** ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice di cui al D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, **o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree**, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.

Alla luce di quanto detto, si nota come le recenti normative edilizie abbiano progressivamente ampliato l'ambito degli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla ristrutturazione edilizia, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla disciplina vigente, ferme restando le specifiche disposizioni applicabili agli immobili e alle aree sottoposti a tutela

Si tratta di un ampliamento sia del concetto di ristrutturazione, sia dell'ambito di applicazione dello stesso, funzionale alle politiche di rigenerazione urbana e di efficientamento energetico. Non v'è dubbio, comunque, circa la persistente necessità della **presupposta autorizzazione paesaggistica** (al riguardo si rinvia all'istituto specifico, v. *supra* § 5.16).

**Criticità**: è alto il numero di procedimenti conclusi nel periodo di rilevazione che hanno subito interruzioni per integrazioni documentali che spesso non rispettano i tempi previsti dalle norme.

**Suggerimento operativo**: l'art. 20 del TUE prevede un'ipotesi di sospensione ed una di interruzione. La prima ipotesi si realizza allorquando il responsabile del procedimento ritenga che ai fini del rilascio del Permesso di Costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario. In tal caso la richiesta motivata va effettuata, entro 60 gg dal ricevimento dell'istanza e sospende il decorso del termine per la definizione della pratica.
Il soggetto interessato ha l'onere di rispondere alla richiesta di modifica, aderendovi o meno.
In caso di adesione dovrà provvedere ad integrare il progetto entro quindici giorni dal termine fissato per la risposta.



108d5e93

La sospensione, non essendo previsto un termine specifico, non potrà superare i 30 gg previsti in via generale dall'art. 2, comma 7 della L. 241/1990. Si tratta di una interpretazione in linea con i principi generali dell'azione amministrativa che nell'ambito della leale collaborazione con il privato, intende contemperare il principio con le esigenze di celerità dell'azione amministrativa dalle quali la P.A. non può prescindere. Ne deriva un **obbligo comportamentale** da parte della P.A. **in un duplice alternativo senso**:

1. in caso di carenza di integrazione documentale da parte del privato nei termini, è necessario concludere il procedimento formalizzando l'improcedibilità;
2. in caso di integrazione documentale nei termini attribuiti al privato e previsti dalla norma, si deve provvedere nel termine di legge.

Il comma 5 dell'art. 20 prevede, poi l'ipotesi della interruzione che può essere disposta una sola volta da parte del responsabile del procedimento entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente. In tal caso il termine per la chiusura del procedimento ricomincia a decorrere da capo dalla data di ricezione della documentazione integrativa.

Anche in tal caso, non essendo previsto dalla norma un termine entro cui il privato deve adempiere, si potrebbe ipotizzare l'applicazione dell'art. 2, comma 7, della L. 241/1990 (30 giorni), salvo che l'ufficio non valuti di assegnare un termine superiore, decorso inutilmente il quale, l'amministrazione potrebbe formalizzare l'improcedibilità.

**Criticità:** è segnalata una difficoltà di coordinamento con gli interessi sensibili coinvolti nelle proposte di trasformazione immobiliare.

**Suggerimento operativo:** con riguardo a tale criticità non può che farsi riferimento alla necessità di procedere con l'indizione di una conferenza di servizi, come espressamente previsto dall'art. 20, commi 3, 6 e 8 del TUE, disposizioni in cui si precisa che la determinazione motivata di conclusione del procedimento è, ad ogni effetto, titolo per la realizzazione dell'intervento. Sul funzionamento e sull'ambito di applicazione si rinvia alla specifica trattazione dell'istituto della conferenza di servizi (v. § 3.8).



108d5e93