

## SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL TERRITORIO

AREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,  
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNA TURA ALLEGATA

REG PG/2024/1351935

DEL 11/12/2024

Al

Comune di XXXX

**Oggetto: Parere sulla necessaria acquisizione in conferenza di servizi dei provvedimenti di autorizzazione e di accertamento di compatibilità paesaggistica connessi a pratiche edilizie.**

I. Sono richieste indicazioni sull'obbligo di indire una conferenza di servizi in presenza di una domanda per il rilascio di un permesso di costruire/presentazione di altro titolo abilitativo edilizio (SCIA o CILA) con annessa l'istanza per acquisire la sola autorizzazione paesaggistica (*ex art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 o ai sensi del d.P.R. n. 31/2017, ovvero, ai sensi dell'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004 in caso di accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi*). Si richiede altresì un approfondimento sulle tempistiche e sull'articolazione del procedimento.

II. Si rammenta che l'art. 4, comma 5, della L.R. n. 15/2013 ha previsto che: "*In ogni caso in cui occorra acquisire anche un solo atto di assenso, comunque denominato, di competenza di una Amministrazione diversa dal Comune, necessario ai fini del rilascio del permesso di costruire o per l'inizio dell'attività edilizia subordinata a SCIA o a CILA, lo Sportello unico indice, entro il termine perentorio di cinque giorni lavorativi, una conferenza di servizi semplificata, ai sensi degli articoli 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater e 14 quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...]*".

Stante il chiaro tenore della disposizione regionale in campo edilizio, come già chiarito da questa Struttura<sup>1</sup>, la conferenza di servizi decisoria è, nella nostra Regione, la modalità procedimentale obbligatoria per l'acquisizione anche di un solo atto di assenso di competenza di altra Amministrazione diversa da quella indicente, incluso, dunque, il solo parere della Soprintendenza necessario per definire un'istanza di autorizzazione paesaggistica (sia ordinaria, che semplificata) o di accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento (ai sensi dell'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004 o del

---

<sup>1</sup> Cfr. il Parere P.G. n. 958959 del 14 ottobre 2021, reperibile al seguente link <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/disciplina-regionale/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-all2019interpretazione-dell2019art-5-comma-4-l-r-15-2013-con-particolare-riferimento-al-permesso-di-costruire-rilasciato-in-sede-di-conferenza-di-servizi-indetta-dal-suap-art-7-d-p-r-160-2010;>

nuovo art. 36-*bis*, comma 4, del d.P.R. n. 380/2001, introdotto dal D.L. n. 69/2024, conv. con modificazioni dalla L. n. 105/2024).

Con la previsione dell'obbligo di ricorrere al modulo organizzativo-procedimentale della conferenza di servizi decisoria, da svolgersi, di regola, in forma semplificata e in modalità asincrona, il Legislatore regionale ha inteso avvalersi degli indubbi vantaggi di detto istituto di semplificazione: un modello procedurale con termini di svolgimento e conclusione e con rimedi in caso di inerzia predeterminati dalla legge.

Difatti, tra le peculiarità dell'istituto vi sono sia la durata certa del procedimento, sia la tipizzazione dei comportamenti degli Enti che vi prendono parte. Il Legislatore, in particolare, qualifica in via esplicita come "perentori" i termini della conferenza (sia per le richieste di integrazioni documentali, che per rendere gli atti di assenso inerenti l'oggetto della stessa) e prevede che, in caso di loro scadenza senza che le Amministrazioni coinvolte abbiano espresso le proprie determinazioni sull'oggetto della conferenza, si considera acquisito il c.d. assenso implicito o silenzio-assenso "incondizionato" delle stesse, "consumandosi" così il potere di pronuncia sull'oggetto. Questo assunto trova espressa conferma nel comma 8-*bis* dell'art. 2 della L. n. 241/1990, il quale, riferendosi anche ai casi di silenzio maturato dalle Amministrazioni coinvolte in sede di conferenza di servizi *ex art. 14-bis*, stabilisce il principio dell'inefficacia giuridica del provvedimento adottato "fuori tempo massimo" (da considerarsi improduttivo di effetti nei confronti dell'autorità procedente, ai fini dell'adozione del provvedimento conclusivo<sup>2</sup>).

**III.** Quanto alle tempistiche entro cui deve essere reso il parere, si ricorda che l'art. 14-*bis*, comma 2, lett. c), della L. n. 241/1990, fissa in **90 giorni** il termine perentorio entro cui le Amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini (c.d. interessi "sensibili" o "primari"), sono tenute a fare pervenire le relative determinazioni, decorrenti dall'indizione - con contestuale trasmissione della documentazione - della conferenza, fatti salvi i diversi termini (più ampi o più brevi) stabiliti da norme settoriali che dettino una specifica disciplina della conferenza di servizi da applicarsi ai procedimenti di propria competenza<sup>3</sup>.

Il medesimo termine di **90 giorni** è richiamato all'art. 17-*bis*, comma 3, della L. n. 241/1990, normativa introdotta dall'art. 3 della L. n. 124/2015 per disciplinare il silenzio assenso c.d. "orizzontale" (ossia tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici) che, come chiarito dalla Corte costituzionale, sebbene collocato al di fuori degli articoli espressamente dedicati

---

<sup>2</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. I, 2 ottobre 2023, n. 8610: "**il parere della Soprintendenza per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica reso tardivamente nell'ambito di una conferenza di servizi è da considerarsi tamquam non esset**";

<sup>3</sup> Si vedano sul punto, ad esempio, l'art. 4, comma 5, del d.P.R. n. 59/2013 (in materia di Autorizzazione Unica Ambientale); l'art. 44, commi 7, 8 e 9, del D.Lgs. n. 259/2003 (in materia di infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici) e l'art. 11, comma 2, del d.P.R. n. 31/2017, sul dimezzamento dei termini per le procedure semplificate;

alla conferenza di servizi (artt. 14 – 14-*quinquies*), trova applicazione anche nel caso in cui occorra indirirla per acquisire gli atti di assenso, concerti o nulla osta comunque denominati regolati dalla medesima disposizione (Corte cost., sent. n. 24/2018).

In definitiva, l'invio delle determinazioni da parte delle Amministrazioni preposte alla tutela degli interessi paesaggistici coinvolte nella conferenza di servizi per il rilascio di un titolo edilizio deve "ordinariamente"<sup>4</sup> avvenire nel rispetto dei seguenti termini perentori:

- **per l'istanza di autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004, per l'accertamento di compatibilità paesaggistica ex art. 167 del medesimo testo normativo e per la sanatoria paesaggistica ex art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001: 90 giorni**<sup>5</sup>;
- **per la procedura semplificata prevista per gli interventi classificabili di "lieve entità" ai sensi del d.P.R. n. 31/2017: 45 giorni**, posto che, relativamente agli interventi sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata, l'art. 11, comma 2, del d.P.R. n. 31/2017 stabilisce per le Amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica il **dimezzamento dei termini previsti dagli artt. 14 e ss. della L. n. 241/1990.**

IV. Nel rispetto dei suddetti termini perentori dunque:

- l'Amministrazione competente in materia di paesaggio deve assumere la propria determinazione sull'oggetto del procedimento, previo parere della CQAP, ove previsto (art. 6 L.R. n. 15/2013) e comunicarla all'Amministrazione procedente che cura lo svolgimento della CdS semplificata (nel nostro caso lo S.U.E.);
- e lo stesso vale per la Soprintendenza territorialmente competente, anch'essa chiamata ad esprimersi **direttamente sull'istanza di autorizzazione e non su una formale proposta di provvedimento comunale come avviene nel procedimento ordinario.**

Non solo, dunque, la tempistica, ma anche il procedimento proprio della conferenza di servizi prevale sulle modalità di esercizio della funzione autorizzatoria disciplinata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (agli artt. 146 e 167) e dal T.U.E. (all'art. 36-*bis*, comma 4).

---

<sup>4</sup> Si noti che sino al 31.12.2024, per tutti i procedimenti amministrativi, trova invece applicazione il diverso termine di 45 giorni previsto dall'art. 13, comma 1, del D.L. n. 76/2020, come modificato dal D.L. n. 19/2024, che ha appunto previsto tale termine accelerato: "Fino al 31 dicembre 2024, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241", con la sola eccezione dei maggiori termini previsti dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea;

<sup>5</sup> V. Consiglio di Stato, sez. V, 14/01/2022, n. 255, che espressamente precisa che le modalità di acquisizione delle autorizzazioni ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 e la conferenza di servizi sono "diverse (e alternative) fattispecie" e nel "procedimento in sede di conferenza di servizi [...] i pareri delle Amministrazioni preposte alla tutela dei beni si intendono acquisiti favorevolmente decorsi 90 giorni dalla richiesta in applicazione dell'art. 17 bis della l. n. 241 del 1990";

In altre parole, le sequenze procedurali ordinarie sono disapplicate, in favore di quelle stabilite dalla conferenza di cui agli artt. 14, 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater* e 14-*quinquies* della L. n. 241/1990, che, in modalità asincrona, si svolge mediante la comunicazione in via telematica<sup>6</sup> delle determinazioni sull'oggetto della conferenza rese da ciascuna Amministrazione coinvolta, affinché possano essere poste a fondamento della determinazione conclusiva dell'Amministrazione precedente.

Deve infatti ricordarsi che la conferenza di servizi è stata concepita dal legislatore del 1990 quale strumento generale di concentrazione in un unico contesto logico e temporale delle valutazioni e delle posizioni delle differenti Amministrazioni portatrici di interessi pubblici – compresi quelli “sensibili” o c.d. “primari” – rilevanti in un determinato procedimento amministrativo.

Per quanto sopra, nonché in ragione del principio di leale collaborazione tra gli Enti, tutte le Amministrazioni partecipanti alla conferenza, pur chiamate ad assumere e comunicare le proprie determinazioni direttamente all'Amministrazione precedente, nel corso del procedimento potranno scambiarsi ogni informazione utile per la definizione dell'istanza in trattazione (incluse, per esempio, eventuali indicazioni che l'Amministrazione comunale abbia ricevuto sul progetto dalla CQAP, nonché la possibile anticipazione alla Soprintendenza della posizione comunale, favorevole o meno al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, con contenuti equivalenti alla proposta di provvedimento prevista nel procedimento ordinario).

Rimanendo a disposizione per ogni ulteriore chiarimento ritenuto utile, si porgono cordiali saluti.

Dott. Giovanni Santangelo  
*documento firmato digitalmente*

*MV/SaGa*

---

<sup>6</sup> Ai sensi del combinato disposto degli artt. 3-*bis* della L. n. 241/1990 e 47 del D.Lgs. n. 82/2005, le Amministrazioni comunicano tra loro mediante posta elettronica (anche certificata) o in cooperazione applicativa, vale a dire attraverso una piattaforma informatica condivisa cui tutte possono accedere per reperire la documentazione disponibile.