

SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ
IL RESPONSABILE
DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

AI XXX

OGGETTO: interpretazione dell'art. 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).

1. Si risponde al quesito volto a conoscere quale sia la corretta interpretazione dei commi 4 e 5 dell'art. 5 della L.R. n. 15/2013, laddove si prevede che il titolo unico adottato dal SUAP, all'esito di una conferenza di servizi indetta ai sensi dell'art. 7 D.P.R. n. 160/2010, debba comprendere, tra i vari atti di assenso ed autorizzazioni, anche il permesso di costruire, rispetto al quale *"lo Sportello unico per l'edilizia svolge esclusivamente le funzioni di verifica della conformità alla disciplina dell'attività edilizia"* (art. 5, comma 5, primo periodo).

L'art. 7 D.P.R. n. 160/2010 istituisce un procedimento unico per la regolamentazione delle istanze che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazioni di servizi. Il comma 6 del medesimo articolo specifica che il provvedimento conclusivo, assunto all'esito del procedimento unico svoltosi nelle forme di una conferenza di servizi, costituisce il *"titolo unico"* per la realizzazione dell'intervento o per lo svolgimento delle attività richieste.

È necessario, dunque, che il titolo unico risulti sostitutivo di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni interessate cui è subordinato l'esercizio dell'attività e che, per tale ragione, hanno preso parte al procedimento. Tra questi atti di assenso deve considerarsi ricompreso anche il permesso di costruire, la SCIA o la CILA, quali titoli abilitativi necessari per la realizzazione degli interventi edilizi finalizzati all'avvio dell'attività.

Il quesito in oggetto involge dunque la problematica relativa alla possibilità di considerare il permesso di costruire quale atto interno alla determinazione finale e quindi integralmente sostituito dalla stessa, oppure quale atto autonomo che esplica i suoi effetti contestualmente alla decisione finale.

2. Dal momento che il procedimento unico di cui all'art. 7 del DPR n. 160 /2010 prevede l'indizione di una conferenza di servizi (decisoria) per esaminare la tematica posta dal quesito occorre far riferimento alla disciplina che governa questo istituto e alla natura giuridica della determinazione conclusiva adottata all'esito della stessa conferenza.

La conferenza di servizi, come noto, è prevista dagli artt. 14 e ss. L. 241/90 e si pone quale strumento privilegiato per l'esame contestuale di una pluralità di interessi pubblici e garante, al contempo, dell'esigenza di semplificazione, speditezza ed economicità dell'azione amministrativa.

Più nel dettaglio, l'art. 14, comma 2, l. 241/1990 stabilisce che l'amministrazione procedente, qualora per giungere a una conclusione positiva di un procedimento deve necessariamente acquisire uno o più atti di assenso, comunque denominati (pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni, ecc.) da parte di più amministrazioni, è obbligatoriamente tenuta ad indire una conferenza dei servizi (c.d. decisoria).

La decisione finale assunta all'esito della conferenza di servizi costituisce il provvedimento unico, formato con il concorso delle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento, la cui particolarità concerne proprio la sua duplice natura, in quanto esso si compone delle singole determinazioni delle amministrazioni coinvolte, ma al contempo assume una valenza unitaria, specialmente in termini di validità ed efficacia.

A tale proposito si rammenta che, secondo la posizione ormai unanimemente accolta, con la conferenza di servizi il legislatore non ha istituito un nuovo organo collegiale all'interno della pubblica amministrazione, ma ha introdotto un *«procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti. Esso, infatti, consente l'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti da un procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze, posto che ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli*

*effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore».*¹

In tal modo, se da una parte la decisione finale adottata all'esito di una conferenza di servizi, deve armonicamente conciliare i vari interessi coinvolti; dall'altra, rimane fermo che i singoli atti amministrativi, che in esso si integrano, mantengono la loro autonomia e distinzione, in quanto espressione delle volontà espresse dagli enti coinvolti, nell'esercizio delle proprie funzioni.

Le esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa e di integrazione e contemperamento degli interessi in gioco fanno sì che la legge preveda, in modo univoco, che l'amministrazione procedente debba comunque adottare una **“determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi”** (sia nel caso in cui la stessa si svolga in forma semplificata o in forma simultanea: art. 14-bis, comma 5, e art. 14-ter, comma 7) e che **questa determinazione dell'amministrazione procedente “sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati”** (art. 14-quater, comma 1).

Tuttavia, la circostanza che nella conferenza di servizi rimangono impregiudicate le competenze e le responsabilità delle singole amministrazioni partecipanti, fa sì che **i singoli atti che concorrono alla formazione della determinazione finale devono risultare per così dire riconoscibili:**

- per poter essere riferiti alle amministrazioni competenti (e non già alla conferenza), le quali ne sono responsabili e, anche dopo l'emanazione del provvedimento di conclusione del procedimento, continueranno ad esercitare le proprie competenze,
- e per poter mantenere la loro autonomia nelle successive vicende amministrative in termini di proroghe, rinnovi, variazione, impugnazione, cessioni e subentri, ecc.

¹ Sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2012. La sentenza della Consulta prosegue precisando che: *“Questa Corte ha già avuto occasione di confermare che tale istituto, «introdotto dalla legge non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento, quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte» (sentenza n. 62 del 1993), è «orientato alla realizzazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.», in quanto «assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente» (sentenza n. 313 del 2010). Esso, quindi, «realizza (...) un giusto contemperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che paritariamente vi partecipano con propri rappresentanti, senza che ciò implichi attenuazione delle rispettive attribuzioni» (sentenza n. 348 del 1993).*

Così, per richiamare la sola tematica dei termini di validità di tali atti disciplinata dall'art. 14-quater, comma 4, se da una parte l'unitarietà della determinazione conclusiva comporta che *“tutti i pareri, autorizzazioni concessioni nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi”* hanno un'unica data di efficacia, in quanto *“decorrono dalla data di comunicazione della determinazione motivata di conclusione delle conferenza di servizi”*; dall'altra, la durata della loro efficacia, la prorogabilità della stessa, ecc. sono stabiliti dalla ordinaria disciplina di settore che li regola.

3. Passando ad esaminare i quesiti posti in base a tali considerazioni generali, si deve innanzitutto **escludere che nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'art. 7 del DPR n. 160/2010 si possano acquisire provvedimenti (pareri, autorizzazioni, concessioni nulla osta e altri atti di assenso), tra cui il permesso di costruire, formati dalle amministrazioni partecipanti con le modalità (e forme) ordinarie e che gli stessi atti, di conseguenza, possano essere allegati alla determinazione conclusiva del SUAP ovvero essere formati successivamente a quest'ultima.**

Tale soluzione risulterebbe nettamente in contrasto con la univoca prescrizione, sopra citata, secondo cui la determinazione conclusiva dell'amministrazione precedente sostituisce gli atti di assenso comunque denominati, acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, Inoltre essa sarebbe incompatibile con le esigenze di semplificazione e di integrazione e contemperamento degli interessi in gioco che è alla base della conferenza di servizi.

Ancor più impercorribile appare la soluzione che veda l'elaborazione di detti atti di assenso a valle della conclusione della conferenza di servizi, in quanto ciò contrasterebbe palesemente sia con la struttura stessa della Conferenza di servizi (che richiede agli enti partecipanti di esercitare le loro competenze nell'ambito dei lavori della conferenza) sia con la sua funzione (di speciale modalità di esercizio delle funzioni amministrative, che consente la contestuale e coordinata valutazione e ponderazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti).

Appare piuttosto necessario garantire la riconoscibilità dei contenuti autonomi delle diverse determinazioni integrate e sostituite dalla determinazione conclusiva della amministrazione precedente.

A tale scopo detta determinazione conclusiva deve essere strutturata per paragrafi ben distinti, corrispondenti a ciascuna determinazione che ha concorso alla formazione del provvedimento finale.

Ciascun paragrafo dovrà presentare i requisiti ben definiti dall'art. 14, comma 3, L.R. n. 241/1990, secondo il quale: *"tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico"*, in modo da poter orientare puntualmente le successive attività dei privati interessati e delle amministrazioni competenti a curare i rapporti giuridici che derivano dalla determinazione conclusiva della conferenza.

Cordiali saluti.

Dott. Giovanni Santangelo

Firmata digitalmente

GS/CLC