

Mario Spoto, Lodi, marzo 2017

La nuova conferenza dei servizi

Sarà la volta buona? (1)

Gli ottimisti del 2006

(Bassanini-Carbone, poco dopo la riforma del 2005)

La conferenza di servizi, con le sue due “anime” di modello di “amministrazione collaborativa” e di strumento di semplificazione burocratica, si era dimostrata ... un meccanismo avanzato e in grado di funzionare efficientemente, tanto da essere collocata dalla dottrina “al centro delle dinamiche evolutive del diritto delle amministrazioni pubbliche” (D. D’ORSOGNA). Questo ruolo centrale dell’istituto ha trovato conferma in recenti ricerche promosse da Confindustria (e in particolare dalle Associazioni imprenditoriali delle Regioni del Nord-Ovest d’Italia), che hanno inserito la conferenza di servizi (insieme con gli accordi di programma, i patti territoriali, gli sportelli unici) tra i meccanismi di semplificazione che “possono funzionare, se ben gestiti”, tanto da far affermare che, in questi casi, “una parte del ritardo accumulato nell’attuazione della normazione di semplificazione sin qui adottata” è dipeso, più che da un quadro normativo di scarsa qualità, “dal gap di formazione del personale amministrativo pubblico, che ha tardato o stentato a fare un uso ampio e corretto degli strumenti procedurali messi a disposizione dalle discipline via via introdotte in sede di semplificazione” ...

I perplessi del 2016

(Scotti, poco dopo la riforma del 2016)

Dopo almeno quindici interventi di riforma, alcuni dei quali anche radicali, con il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124), il legislatore torna oggi, ancora una volta, a riscrivere interamente la disciplina della conferenza di servizi. L'intervento si colloca nell'ambito della più ampia riforma della pubblica amministrazione di cui alla legge 7 agosto 2015, n.124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) che all'art. 2 delega il Governo al riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi. I molteplici di principi e criteri direttivi contenuti nella delega e tradotti dal Governo in puntuali previsioni, appaiono riassumibili in tre indicazioni fondamentali, coerenti con le coordinate generali della l. n. 124/2015: semplificare, accelerare, accentrare. Come si vedrà più analiticamente nel prosieguo, le principali novità sono tutte in questa direzione ... L'intento è di offrire una risposta ad uno dei principali problemi del nostro sistema amministrativo: decidere in contesti giuridici di ampio (e a tratti ipertrofico) pluralismo in cui, anche per interventi di media piccola rilevanza, un elevato numero di soggetti pubblici sono chiamati a pronunciarsi. E' in questi contesti che la frammentazione organizzativa associata ad un'ampia disfunzionalità dell'azione amministrativa genera lungaggini procedurali se non vere e proprie paralisi dei percorsi decisionali: nei procedimenti complessi più che in altri le amministrazioni appaiono incapaci di rispettare i tempi dei procedimenti, di assumere una visione d'insieme dell'agire amministrativo e di coordinare e mediare i vari interessi in gioco attraverso un approccio costruttivo e dinamico.

Queste le diffuse denunce provenienti in particolar modo dal mondo imprenditoriale. La conferenza di servizi, concepita e variamente riformata proprio per superare queste criticità, sino ad oggi non sembra esser riuscita nei suoi obbiettivi: pur in mancanza di dati ufficiali e con il connesso rischio di non inquadrare nella loro specificità i problemi effettivi della conferenza...(vi è) la percezione che la conferenza sia “più spesso il luogo nel quale i nodi emergono e si aggrovigliano, che non quello in cui si risolvono”. Di qui la diffusa richiesta di un cambiamento nell’approccio ai problemi del coordinamento e la connessa aspettativa di un intervento in grado di mutare i connotati della conferenza di servizi. Di qui, dunque, la riforma odierna... Tuttavia, ad una prima lettura l’impressione è che non vi siano trasformazioni tali da mutarne il ruolo e l’impianto di fondo.

Gli entusiasti del 2016

“In tutti casi in cui è necessario prendere una decisione che riguarda più amministrazioni ci sarà la nuova conferenza dei servizi semplice e veloce, con tempi certi” (Dipartimento funzione pubblica)

Sarà la volta buona? (2)

La storia normativa della conferenza dei servizi non sembra suffragare grande ottimismo.

Quante volte è stata modificata la disciplina della conferenza dei servizi dalla data della sua prima disciplina organica dettata dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 14?

Di seguito l'elenco tratto dal sito www.normattiva.it

modifiche all'art. 14

La LEGGE 24 dicembre 1993, n. 537 (in SO n.121, relativo alla G.U. 28/12/1993, n.303) ha disposto (con l'art. 2, comma 12) la modifica dell'art. 14, comma 2;(con l'art. 2, comma 13) l'introduzione del comma 2-bis all'art. 14.

Il DECRETO-LEGGE 12 maggio 1995, n. 163 (in G.U. 12/05/1995, n.109) , convertito dalla L. 11 luglio 1995, n. 273 (in G.U. 11/7/1995, n. 160) ha disposto (con l' art. 3-bis, comma 1) l'introduzione del comma 2-ter all'art. 14.

La LEGGE 15 maggio 1997, n. 127 (in SO n.98, relativo alla G.U. 17/05/1997, n.113) ha disposto (con l'art. 17, comma 1) la modifica dell'art. 14, comma 2-bis; (con l'art. 17, comma 2) l'introduzione del comma 3-bis all'art. 14; (con l'art. 17, comma 3) la modifica dell'art. 14, comma 4; (con l'art. 17, comma 4) l'introduzione del comma 4-bis all'art. 14.

La LEGGE 16 giugno 1998, n. 191 (in SO n.110, relativo alla G.U. 20/06/1998, n.142) nel modificare l'art. 17, comma 2 della L. 15 maggio 1997, n. 127 (in S.O. n. 98 relativo alla GU 17/5/1997 n. 113) ha conseguentemente disposto (con l'art. 2, comma 28) la modifica dell'art. 14, comma 3-bis.

La LEGGE 24 novembre 2000, n. 340 (in G.U. 24/11/2000, n.275) ha disposto (con l'art. 9, comma 1) la modifica dell'art. 14.

La LEGGE 11 febbraio 2005, n. 15 (in G.U. 21/02/2005, n.42) ha disposto (con l'art. 8, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 14, comma 2; (con l'art. 8, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 14, comma 3; (con l'art. 8, comma 1, lettera c)) la modifica dell'art. 14, comma 5; (con l'art. 8, comma 1, lettera d)) l'introduzione del comma 5-bis all'art. 14.

La LEGGE 11 febbraio 2005, n. 15 (in G.U. 21/02/2005, n.42) ha disposto (con l'art. 21, comma 1, lettera p)) la modifica della rubrica dell'art. 14.

Il DECRETO-LEGGE 31 maggio 2010, n. 78 (in SO n.114, relativo alla G.U. 31/05/2010, n.125) , convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 (in S.O. n. 174/L, relativo alla G.U. 30/07/2010, n.176), ha disposto (con l'art. 49, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 14, comma 1; (con l'art. 49, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 14, comma 2.

Il DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2016, n. 127 (in G.U. 13/07/2016, n.162) ha disposto (con l'art. 1, comma 1) la modifica dell'art. 14.

Introduzione e modifiche all'art. 14-bis

- 17/05/1997 La LEGGE 15 maggio 1997, n. 127 (in SO n.98, relativo alla G.U. 17/05/1997, n.113) ha disposto (con l'art. 17, comma 5) l'introduzione dell'art. 14-bis.
- 24/11/2000 La LEGGE 24 novembre 2000, n. 340 (in G.U. 24/11/2000, n.275) ha disposto (con l'art. 10, comma 1) la modifica dell'art. 14-bis.
- 21/02/2005 La LEGGE 11 febbraio 2005, n. 15 (in G.U. 21/02/2005, n.42) ha disposto (con l'art. 9, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 14-bis, comma 1; (con l'art. 9, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 14-bis, comma 2; (con l'art. 9, comma 1, lettera c)) l'introduzione del comma 3-bis all'art. 14-bis.
- 21/02/2005 La LEGGE 11 febbraio 2005, n. 15 (in G.U. 21/02/2005, n.42) ha disposto (con l'art. 21, comma 1, lettera q)) la modifica della rubrica dell'art. 14-bis.
- 26/06/2012 Il DECRETO-LEGGE 22 giugno 2012, n. 83 (in SO n.129, relativo alla G.U. 26/06/2012, n.147), convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 (in SO n. 171, relativo alla G.U. 11/08/2012, n. 187), ha disposto (con l'art. 3, comma 1) l'introduzione del comma 1-bis all'art. 14-bis.
- 13/07/2016 Il DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2016, n. 127 (in G.U. 13/07/2016, n.162) ha disposto (con l'art. 1, comma 1) la modifica dell'art. 14-bis.
- 13/07/2016 Il DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2016, n. 127 (in G.U. 13/07/2016, n.162) ha disposto (con l'art. 6, comma 1) la modifica dell'art. 14-bis.

Introduzione e modifiche all'art.14-ter

- 17/05/1997 La LEGGE 15 maggio 1997, n. 127 (in SO n.98, relativo alla G.U. 17/05/1997, n.113) ha disposto (con l'art. 17, comma 5) l'introduzione dell'art. 14-bis.
- 24/11/2000 La LEGGE 24 novembre 2000, n. 340 (in G.U. 24/11/2000, n.275) ha disposto (con l'art. 10, comma 1) la modifica dell'art. 14-bis.
- 21/02/2005 La LEGGE 11 febbraio 2005, n. 15 (in G.U. 21/02/2005, n.42) ha disposto (con l'art. 9, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 14-bis, comma 1; (con l'art. 9, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 14-bis, comma 2; (con l'art. 9, comma 1, lettera c)) l'introduzione del comma 3-bis all'art. 14-bis.
- 21/02/2005 La LEGGE 11 febbraio 2005, n. 15 (in G.U. 21/02/2005, n.42) ha disposto (con l'art. 21, comma 1, lettera q)) la modifica della rubrica dell'art. 14-bis.
- 26/06/2012 Il DECRETO-LEGGE 22 giugno 2012, n. 83 (in SO n.129, relativo alla G.U. 26/06/2012, n.147) , convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 (in SO n. 171, relativo alla G.U. 11/08/2012, n. 187), ha disposto (con l'art. 3, comma 1) l'introduzione del comma 1-bis all'art. 14-bis.
- 13/07/2016 Il DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2016, n. 127 (in G.U. 13/07/2016, n.162) ha disposto (con l'art. 1, comma 1) la modifica dell'art. 14-bis.
- 13/07/2016 Il DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2016, n. 127 (in G.U. 13/07/2016, n.162) ha disposto (con l'art. 6, comma 1) la modifica dell'art. 14-bis.

Introduzione e modifiche dell'art. 14 quater

- 17/05/1997 La LEGGE 15 maggio 1997, n. 127 (in SO n.98, relativo alla G.U. 17/05/1997, n.113) ha disposto (con l'art. 17, comma 7) l'introduzione dell'art. 14-quater.
- 24/11/2000 La LEGGE 24 novembre 2000, n. 340 (in G.U. 24/11/2000, n.275) ha disposto (con l'art. 12, comma 1) la modifica dell'art. 14-quater.
- 21/02/2005 La LEGGE 11 febbraio 2005, n. 15 (in G.U. 21/02/2005, n.42) ha disposto (con l'art. 11, comma 1, lettera a)) l'abrogazione del comma 2 dell'art. 14-quater; (con l'art. 11, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 14-quater comma 3 e l'introduzione dei commi 3-bis, 3-ter, 3-quater e 3-quinquies; (con l'art. 11, comma 1, lettera c)) l'abrogazione del comma 4 dell'art. 14-quater.
- 21/02/2005 La LEGGE 11 febbraio 2005, n. 15 (in G.U. 21/02/2005, n.42) ha disposto (con l'art. 21, comma 1, lettera s)) la modifica della rubrica dell'art. 14-quater.
- 31/05/2010 Il DECRETO-LEGGE 31 maggio 2010, n. 78 (in SO n.114, relativo alla G.U. 31/05/2010, n.125) , convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 (in S.O. n. 174/L, relativo alla G.U. 30/07/2010, n.176), ha disposto (con l'art. 49, comma 3, lettera a)) la modifica dell'art. 14-quater, comma 1; (con l'art. 49, comma 3, lettera b)) la modifica dell'art. 14-quater, commi 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater.
- 13/05/2011 Il DECRETO-LEGGE 13 maggio 2011, n. 70 (in G.U. 13/05/2011, n.110) , convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 2011, n. 106 (in G.U. 12/07/2011, n. 160), ha disposto (con l'art. 5, comma 2, lettera b)) la modifica dell'art. 14-quater, comma 3.
- 18/07/2012 La Corte costituzionale, con sentenza 2 luglio 2012, n. 179 (in G.U. 18/07/2012 n. 29) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera b) del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (in S.O. n. 114, relativo alla G.U. 31/5/2010, n. 125), convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 (in S.O. n. 174, relativo alla G.U. 30/07/2010, n. 176).
- 19/10/2012 Il DECRETO-LEGGE 18 ottobre 2012, n. 179 (in SO n.194, relativo alla G.U. 19/10/2012, n.245) , convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 (in S.O. n. 208, relativo alla G.U. 18/12/2012, n. 294), ha disposto (con l'art. 33-octies, comma 1) la modifica dell'art. 14-quater, comma 3.
- 12/09/2014 Il DECRETO-LEGGE 12 settembre 2014, n. 133 (in G.U. 12/09/2014, n.212) , convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014, n. 164 (in S.O. n. 85, relativo alla G.U. 11/11/2014, n. 262), ha disposto (con l'art. 25, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 14-quater, comma 3.
- 13/07/2016 Il DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2016, n. 127 (in G.U. 13/07/2016, n.162) ha disposto (con l'art. 1, comma 1) la modifica dell'art. 14-quater.

Introduzione e modifiche all'art. 14 quinquies

21/02/2005 La LEGGE 11 febbraio 2005, n. 15 (in G.U. 21/02/2005, n.42) ha disposto (con l'art. 12, comma 1) l'introduzione dell'art. 14-quinquies.

13/07/2016 Il DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2016, n. 127 (in G.U. 13/07/2016, n.162) ha disposto (con l'art. 1, comma 1) la modifica dell'art. 14-quinquies.

La conferenza è lo strumento giusto per efficientare la PA?
L'efficienza deve prevalere sull'efficacia? Il tempo è l'unica misura dell'efficienza?

E' davvero possibile efficientare l'azione amministrativa intervenendo solo sulle procedure e non sul diritto sostanziale, cioè sul piano della valutazione della perdurante interesse all'esercizio delle funzioni?

La direttiva 2006/ 123/ CE (cd. direttiva servizi) all'art. 9 dispone che "Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti: b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da **un motivo imperativo di interesse generale**; c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia". Tuttavia, come noto, la direttiva è stata attuata soprattutto attraverso la semplificazione e la rimodulazione dei regimi di controllo, preventivo e successivo, delle attività private, piuttosto che attraverso effettivi superamenti di impasse amministrativi connessi a rivalutazioni delle dinamiche connesse gli interessi pubblici sottostanti (Scotti)

LE PRINCIPALI NOVITA' DELLA RIFORMA DEL 2016

- Previsione di una cosiddetta conferenza semplificata non simultanea;
- Ulteriore abbreviazione dei termini per le decisioni;
- Previsione di nuovi termini perentori in sede istruttoria;
- Individuazione della figura del rappresentante unico anche per tutte le amministrazioni statali;
- Nuova disciplina per il superamento dei dissensi delle amministrazioni preposte ad interessi sensibili e di regioni o province autonome, fondato sulla decisione dell'amministrazione procedente e sulla remissione al Presidente del Consiglio a seguito dell'eventuale opposizione dell'amministrazione dissenziente.

LE PRINCIPALI NOVITA' DELLA RIFORMA DEL 2016 SECONDO IL GOVERNO (dal sito della Pcm, dipartimento FP)

La **nuova conferenza di servizi** affronta un problema essenziale per l'Italia:

i tempi delle decisioni pubbliche (ad esempio per la realizzazione di opere e il rilascio di autorizzazioni per le attività d'impresa e per quelle edilizie).

In tutti i casi in cui è necessario prendere una decisione che riguarda più amministrazioni ci sarà la nuova conferenza dei servizi **semplice e veloce, con tempi certi.**

Le principali novità... sono:

La conferenza “semplificata”

Niente più riunioni, ma solo l'invio dei documenti per via telematica. Si decide al **massimo in 45 giorni (90 giorni** quando sono coinvolte le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini).

Si considera acquisito l'**assenso delle amministrazioni che non si sono espresse** nei tempi previsti (**silenzio assenso**).

La conferenza “simultanea” con la riunione

La conferenza “simultanea” con la riunione si terrà solo quando è strettamente necessaria: a) nel caso di decisioni di particolare complessità; b) quando nella conferenza semplificata **si è verificato un dissenso** o comunque sono state indicate condizioni (o richieste modifiche progettuali), che rendono necessaria una nuova valutazione da parte delle amministrazioni. Alla riunione della conferenza partecipa **un solo rappresentante** per le amministrazioni dello Stato, uno per ciascuna Regione e uno per ciascun Ente locale. La conferenza **si conclude in 45 giorni (90 giorni** nei casi di decisioni complesse in cui sono coinvolte le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini). Anche in questo caso si considera acquisito **l’assenso delle amministrazioni che non si sono espresse** nel termine previsto. La nuova conferenza assicura **tempi certi di conclusione** delle procedure per i cittadini, le imprese e per le opere pubbliche. Consente alle amministrazioni di decidere, lavorando meglio ed **eliminando l’elevato numero di riunioni**, la corsa a “ostacoli” per convocarle e le molte conferenze che “vanno deserte”.

LA CERTEZZA DEI TEMPI COME VALORE PREVALENTE

Si osserva (a mio giudizio acutamente) che questa ossessione dei tempi “determina sì il superamento della frammentazione e il ricomporsi dell’interesse pubblico, ma in modo del tutto casuale e senza una chiara scelta e senza una corrispondente assunzione di responsabilità. L’interesse pubblico prevalente diventa così, in palese contrasto con l’art. 97 della Cost., l’astratto e generico interesse alla celerità dell’azione amministrativa, ad una decisione purchessia: ogni finalità di coordinamento viene abbandonata e la conferenza è tramutata, quantomeno sulla carta, in uno strumento decisorio drasticamente semplificato (Scotti)

Le diverse tipologie di conferenze

Conferenza preliminare

Conferenza Istruttoria

Conferenza decisoria

LA CONFERENZA PRELIMINARE

Si parla di conferenza di servizi “preliminare” o “predecisoria”, perché la conferenza non si conclude con una decisione finale, bensì con un’indicazione di massima, un avviso anticipato sulla possibilità di prestare l’assenso finale, autovincolandosi a non esprimere ex post ragioni di dissenso non emerse in sede di esame dello studio di fattibilità o del progetto preliminare e non connesse a sopravvenienze di fatto o di diritto. (*Il terzo comma del novellato art. 14 ndr*) dispone che la conferenza preliminare “si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo”

(cfr:http://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_resources/_documenti/articolo_conferenza_servizi.pdf)

Art. 14.3 Per **progetti di particolare complessita'** e di **insediamenti produttivi di beni e servizi** l'amministrazione procedente, su motivata richiesta dell'interessato, corredata da uno studio di fattibilita', puo' indire una conferenza preliminare finalizzata a indicare al richiedente, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati. L'amministrazione procedente, **se ritiene di accogliere la richiesta motivata di indizione della conferenza**, la indice entro cinque giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta stessa. La conferenza preliminare si svolge secondo le disposizioni dell'articolo 14-bis, con abbreviazione dei termini fino alla meta'. Le amministrazioni coinvolte esprimono le proprie determinazioni sulla base della documentazione prodotta dall'interessato. Scaduto il termine entro il quale le amministrazioni devono rendere le proprie determinazioni, l'amministrazione procedente le trasmette, entro cinque giorni, al richiedente. Ove si sia svolta la conferenza preliminare, l'amministrazione procedente, ricevuta l'istanza o il progetto definitivo, indice la conferenza simultanea nei termini e con le modalita' di cui agli articoli 14-bis, **(la conferenza semplificata, ndr)** comma 7, e 14-ter e, in sede di conferenza simultanea, le determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di **significativi elementi emersi nel successivo procedimento** anche a seguito delle osservazioni degli interessati sul progetto definitivo. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul **progetto di fattibilita' tecnica ed economica**, al fine di indicare le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente.

LA CONFERENZA ISTRUTTORIA

In linea con quanto stabilito dalla disciplina previgente, l'indizione della conferenza istruttoria è facoltativa, dato che è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione procedente. L'indizione può essere richiesta da parte di una delle amministrazioni coinvolte nel procedimento oppure dal privato interessato. La forma di questa conferenza è libera: essa può svolgersi con le modalità della conferenza semplificata oppure con le diverse modalità definite dall'amministrazione procedente.

ART. 14,1. *La conferenza di servizi istruttoria puo' essere indetta dall'amministrazione procedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato, quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero in piu' procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attivita' o risultati. Tale conferenza si svolge con le modalita' previste dall'articolo 14-bis o con modalita' diverse, definite dall'amministrazione procedente.*

L'eventuale rigetto della richiesta di indizione della conferenza istruttoria soggiace alla disciplina generale del procedimento amministrativo (comunicazione responsabile del procedimento, termine, preavviso di rigetto, termine per deduzioni, provvedimento finale di rigetto).

LA CONFERENZA DI SERVIZI DECISORIA

La conferenza decisoria è **sempre indetta dall'amministrazione precedente quando** per la conclusione del procedimento è necessario acquisire **almeno due atti di assenso, pareri, nulla osta comunque denominati**, da parte di **amministrazioni diverse** oppure quando l'attività del privato è subordinata a diversi atti di assenso all'esito di procedimenti differenti (art. 14, comma 2).

Le nuove disposizioni individuano due modelli di conferenza di servizi, caratterizzati da **diverse modalità di svolgimento**, in relazione alla **complessità della decisione da prendere** o alla espressione, da parte delle amministrazioni coinvolte, **di dissensi o di condizioni che richiedono una modifica progettuale**

LA CONFERENZA SEMPLIFICATA (SENZA RIUNIONE) (ma è davvero una conferenza di servizi?)

È la modalità ordinaria di svolgimento della conferenza e si tiene senza riunioni, in modalità “asincrona”, mediante la **semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze e della relativa documentazione, degli schemi di atto, degli atti di assenso etc.**

Dal vocabolario on line Treccani

(<http://www.treccani.it/vocabolario/conferenza>)

conferenza s. f. [dal lat. tardo *conferentia*, der. di *conferre* (v. *conferire*), che fu dapprima sinon. di *collatio* «il portare insieme»]. – 1. a. Riunione di persone per trattare argomenti particolari, **abboccamento**: essere invitato a una c. col ministro, col presidente. In partic., conferenza-stampa (plur. conferenze-stampa), intervista concessa da uomini politici, scrittori, attori, cantanti e, in genere, persone molto note, ai rappresentanti della stampa. b. Riunione dei rappresentanti di due o più stati allo scopo di preparare o concludere trattati internazionali, o comunque favorire la cooperazione tra gli stati, dirimerne i contrasti di interessi e definire rapporti internazionali politici, economici, giuridici o amministrativi: c. europea; c. dell’Aia, quella del 1899 e quella del 1907, entrambe in materia di diritto bellico; c. della pace di Parigi, del 1919 e del 1946; c. di Ginevra, del 1949. c. Organo collegiale internazionale o nazionale: C. internazionale delle materie prime; C. internazionale del lavoro. d. Riunione stabile o periodica in ambito ecclesiastico: c. episcopale, assemblea di tutti i vescovi di un dato territorio (particolare importanza hanno assunto le conferenze episcopali con il Concilio Vaticano II, che attribuisce loro il carattere di organismi ufficialmente riconosciuti in cui i vescovi di una determinata nazione o territorio esercitano congiuntamente il loro ministero pastorale, con compiti varî: la C. episcopale italiana, sigla CEI); c. foranee e vicariali (dette anche c. pastorali o morali, o congreghe), in passato riunioni del clero di una diocesi, nel capoluogo o nelle sedi di vicariati foranei; c. pancristiane, quelle che riuniscono tutte le chiese aderenti al movimento ecumenico. e. Nome di unioni o associazioni a scopo caritativo: Conferenza di s. Vincenzo de’ Paoli, fondata da A. F. Ozanam (1833) per l’assistenza ai bisognosi. 2. Discorso o lettura tenuti in pubblico su argomenti letterari, scientifici, artistici e sim., la cui data è generalmente resa nota in anticipo: tenere una c.; andare a una c.; ascoltare una c. sulla cibernetica. 3. ant. Paragone, confronto. ◆ Dim. conferenzina; spreg.

***conferenzùccia; pegg. conferenzàccia (tutti quasi esclusivam.
nel sign. 2).***

Vediamo che, in tutti i possibili significati, la conferenza richiede una riunione di persone (anche virtuale), sicché una NON riunione non potrebbe definirsi “conferenza”.

Per quale motivo chiamare conferenza una NON conferenza?

In definitiva, l'amministrazione procedente (rectius: ricevente) si limita a trasmettere la documentazione e, ricevute le conclusioni, ad assumere le determinazioni che possono sì sfociare nella convocazione di una vera “conferenza”.

Ma tant'è: lo spirito rottamatore si è esteso anche alla lingua rendendo inutilizzabile l'antico insegnamento secondo il quale “nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore” (art. 12, preleggi al c.c.).

Peraltro, avendo previsto una procedura di formazione della volontà pubblica mediante scambio di documenti, l'istituto tende in parte a sovrapporsi con quello disciplinato dall'art. 16 (attività consultiva)

La dematerializzazione

Le istanze, la relativa documentazione e gli atti di assenso sono inviati per via telematica con le modalità previste dall'art. 47 del CAD (d.lgs. n. 82/2005 e s.m.i.: *invio telematico o cooperazione applicativa*). Quando non è disponibile una piattaforma telematica o la firma digitale, è possibile inviare in allegato ad un messaggio di posta elettronica "ordinaria" la scansione dell'istanza protocollata e la relativa documentazione oppure si può utilizzare la posta elettronica certificata (PEC).

La previsione della posta ordinaria potrebbe provocare problemi nei casi in cui l'amministrazione ricevente applica alle PEC il filtro di non ricezione della posta elettronica ordinaria, filtro indispensabile per la corretta integrazione tra protocollo e PEC.

Se si utilizza la posta elettronica ordinaria, può essere utile chiedere con le stesse modalità conferma scritta dell'avvenuta ricezione (art. 14-bis, comma 1).

Inoltre, le nuove disposizioni (*in effetti è già previsto dal CAD ndr*) prevedono la possibilità per le amministrazioni di inviare le credenziali di accesso a una piattaforma telematica in cui sono depositate le informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria (art. 14-bis, comma 2, lettera a). Rispetto alla disciplina previgente, a venticinque anni dalla legge n. 241 del 1990, la conferenza viene "dematerializzata": l'uso della posta o di altre forme di comunicazione elettronica consente una valutazione contestuale degli interessi pubblici in parallelo e senza riunioni (*in effetti la dematerializzazione avrebbe già dovuto essere prodotta per effetto dell'applicazione del . CAD. Si sottolinea ciò non per il mero gusto di evidenziare la vis propagandistica governativa, ma per sollecitare la riflessione sulla scarsa attenzione che il nostro legislatore pone al tema dell'effettività del diritto: le cosiddette "buone leggi" sono tali, a parere di chi scrive, solo quando le loro previsioni trovano larga attuazione. Troppo semplice e semplicistico attribuire la responsabilità dell'inattuazione solo al cattivo burocrate. Si pensi alla clausola che accompagna tutte le cosiddette riforme di sistema: l'invarianza della spesa e all'attuabilità di riforme che richiedono massicci investimenti tecnologici e formativi in contesti di spesa*

bloccata e di cancellazione sostanziale della spesa per la formazione).

Tempi certi per la conclusione della conferenza. Il termine perentorio per l'invio delle determinazioni da parte delle amministrazioni coinvolte, nella conferenza semplificata, è stabilito dall'amministrazione procedente e non può essere superiore a 45 giorni. Resta fermo l'obbligo di rispettare il termine di conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990. Quando tra le amministrazioni coinvolte nella conferenza ve ne sono di quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della **salute dei cittadini, nel caso in cui le norme di legge o i regolamenti non stabiliscono un termine diverso, il termine di conclusione della conferenza è di 90 giorni (art. 14-bis, comma 2, lettera c).**

L'indizione della conferenza semplificata

La conferenza semplificata è indetta entro 5 giorni lavorativi dall'inizio del procedimento di ufficio oppure dal ricevimento della domanda, nel caso in cui il procedimento è a istanza di parte (art. 14-*bis*, comma 2).

L'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate:

a) l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione (art. 14- *bis*, comma 2, lettera a).

b) il termine perentorio, non superiore a 15 giorni, entro cui le amministrazioni interessate richiedere eventuali integrazioni o chiarimenti relativi a fatti, stati e qualità personali non attestati in documenti in possesso delle amministrazioni. In caso di richiesta di integrazioni documentali, l'amministrazione procedente invia un'unica richiesta a chi ha presentato la domanda. In questo caso, ai sensi del comma 7, dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, i termini possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni (art.14-*bis*, comma 2, lettera b).

c) il termine perentorio per la conclusione della conferenza, che non può essere superiore a 45 giorni (90 nel caso siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini, quando le norme di legge o i regolamenti, non stabiliscono un termine diverso), entro il quale le amministrazioni devono inviare le proprie determinazioni (art. 14-*bis*, comma 2, lettera c). Il termine decorre dalla data di invio della comunicazione.

d) la data eventuale della riunione in modalità simultanea da tenersi nei 10 giorni successivi alla scadenza del termine indicato alla lettera c). Tale riunione si svolge solo quando è strettamente necessaria, nei limitati casi tassativamente individuati dalla legge (art. 14-*bis*, comma 2, lettera d).

Vengono eliminati così i "tempi morti" di attesa (30 giorni prima di indire la conferenza), la "corsa a ostacoli" per convocare le riunioni e le conferenze "che vanno deserte".

La comunicazione di indizione della conferenza va inviata alle altre amministrazioni o ai gestori di pubblici servizi interessati, cioè ai soggetti competenti a rendere le determinazioni necessarie. Nel caso in cui vada acquisita l'autorizzazione paesaggistica, la comunicazione va inviata sia all'amministrazione competente (quando è diversa da quella procedente), sia al Soprintendente.

L'indizione della conferenza deve essere anche comunicata, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990:

- a) ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti;**
- b) ai soggetti che per legge devono intervenire nel procedimento;**
- c) ai soggetti individuati o facilmente individuabili, nel caso in cui dal provvedimento possa derivare un pregiudizio nei loro confronti.**

Questi soggetti possono intervenire nel procedimento (ai sensi dell'art. 9 della medesima legge n. 241 del 1990).

Le determinazioni delle amministrazioni coinvolte

Le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni nel termine indicato dall'amministrazione procedente nella comunicazione di indizione della conferenza. Le determinazioni devono essere congruamente motivate e sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie per l'assenso. Le prescrizioni o le condizioni eventualmente indicate per l'assenso o per il superamento del dissenso devono essere espresse in modo chiaro e analitico. Va specificato, inoltre, se le prescrizioni o le condizioni sono connesse a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale oppure se sono discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico (art.14-*bis*, comma 3).

Il silenzio assenso

Esclusi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi (ad esempio VIA, AIA, emissioni in atmosfera etc.), la mancata comunicazione della determinazione entro il termine indicato dall'amministrazione precedente nella comunicazione di indizione della Conferenza, equivale ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, anche implicito. Si considera acquisito l'assenso anche quando la determinazione è priva dei requisiti richiesti (art. 14-*bis*, comma 4).

La conclusione della conferenza semplificata

CONCLUSIONE POSITIVA

La determinazione motivata di conclusione positiva, adottata entro 5 giorni lavorativi, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati quando:

- sono stati acquisiti esclusivamente atti di assenso non condizionato;
- sono stati acquisiti atti di assenso non condizionato anche implicito, a seguito del formarsi del silenzio assenso, nei seguenti casi: 1) l'amministrazione competente non ha comunicato la determinazione entro il termine perentorio indicato nella comunicazione di indizione; 2) ha reso una determinazione non congruamente motivata o priva dei requisiti richiesti (*ovviamente l'onere di dimostrare la carenza di motivazione o dei requisiti incombe sull'amministrazione procedente*);
- sono stati acquisiti atti di assenso con condizioni e prescrizioni che, ad avviso dell'amministrazione procedente, sentiti il privato interessato o le altre amministrazioni, possono essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza (art.14-bis, comma 5).

CONCLUSIONE NEGATIVA E PREAVVISO DI DINIEGO

La determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza, che produce l'effetto del rigetto della domanda, è adottata entro 5 giorni lavorativi, quando sono stati acquisiti atti di dissenso che l'amministrazione procedente non ritiene superabili. Nei procedimenti a istanza di parte questa determinazione produce gli effetti della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza prevista dall'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990. Se il proponente trasmette osservazioni entro 10 giorni, il responsabile del procedimento indice (entro 5 giorni lavorativi) una nuova conferenza di servizi semplificata, inviando le osservazioni ricevute alle amministrazioni coinvolte e fissando un nuovo termine. Qualora, entro questo termine, le amministrazioni confermino il loro dissenso, nella nuova determinazione conclusiva è data ragione del mancato accoglimento di tali osservazioni (art.14-*bis*, comma 5).

I CASI IN CUI SI PASSA DALLA CONFERENZA SEMPLIFICATA (SENZA RIUNIONE) ALLA CONFERENZA SIMULTANEA (CON LA RIUNIONE)

Quando sono stati acquisiti atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali, la nuova valutazione contestuale si svolgerà con la riunione della conferenza simultanea, che si terrà nella data già indicata nella comunicazione di indizione della conferenza.

Si ricorda che alla conferenza simultanea partecipa il **rappresentante unico** ...rispettivamente delle amministrazioni statali, regionali e locali (art. 14-*bis*, comma 6). Ai fini dello svolgimento della riunione nella data prefissata, l'amministrazione precedente comunica le determinazioni pervenute nei termini e gli assensi impliciti (nel caso sia decorso il termine senza che l'amministrazione si sia espressa o la determinazione non sia adeguatamente motivata) ai seguenti soggetti:

1. alla Presidenza del Consiglio, Dipartimento del coordinamento amministrativo (nel caso sia coinvolta un'amministrazione statale centrale), al Prefetto (nel caso siano coinvolte solo amministrazioni periferiche dello Stato), alla Regione (nel caso sia coinvolta un'amministrazione riconducibile alla Regione) e agli Enti locali (nel caso siano coinvolte amministrazioni ad essi riconducibili);
2. alle altre amministrazioni coinvolte (che possono partecipare in funzione di supporto al rappresentante unico).

I lavori della conferenza si concludono entro il termine di 45 giorni dalla data della prima riunione.

LA CONFERENZA SIMULTANEA (CON LA RIUNIONE)

Si svolge solo quando strettamente necessaria, in limitati casi indicati espressamente dalla legge (ad esempio decisioni o progetti complessi, casi di dissenso, VIA regionale).

Si considera **acquisito l'assenso senza condizioni** dell'amministrazione che non si sia espressa entro i termini.

1.2. LA CONFERENZA SIMULTANEA

La conferenza **simultanea** (con la riunione) è prevista unicamente nei seguenti casi:

1. quando nel corso della conferenza semplificata sono stati acquisiti **atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali** (art.14-*bis*, comma 6);

2. nei casi di **particolare complessità della decisione da assumere**: l'amministrazione procedente può indire direttamente la conferenza simultanea o procedere su richiesta motivata di una delle amministrazioni coinvolte o del privato interessato entro il termine indicato nella indizione per l'integrazione documentale (art. 14-*bis*, comma 7);

3. in caso di progetto sottoposto a **valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale**: in questa ipotesi, tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione del progetto vengono acquisiti in una conferenza di servizi che è convocata direttamente in modalità simultanea (art. 14, comma 4).

Nella conferenza simultanea, la nuova disciplina prevede il rappresentante unico. Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato **da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza**, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso (art. 14-*ter*, comma 3).

Il rappresentante unico delle **amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio** o, in caso di amministrazioni periferiche, dal **Prefetto**. Il rappresentante unico può essere

nominato anche per determinate materie o periodi di tempo. Le altre amministrazioni statali **possono comunque intervenire in funzione di supporto**. Le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, **possono esprimere al rappresentante unico il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza** (art. 14-ter, comma 4).

Ciascuna Regione e ciascun Ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa Regione o allo stesso Ente locale nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza (art.14-ter, comma 5). Si suggerisce alle amministrazioni di adottare tutte le misure idonee ad assicurare il coordinamento degli uffici e degli enti coinvolti ai fini dell'efficace attuazione della nuova conferenza di servizi.

Le comunicazioni relative all'indizione e allo svolgimento delle conferenze e la relativa documentazione vanno, quindi, inviate ai seguenti soggetti:

1. alla Presidenza del Consiglio, Dipartimento del coordinamento amministrativo (nel caso sia coinvolta un'amministrazione statale centrale), al Prefetto (nel caso siano coinvolte solo amministrazioni periferiche dello Stato), alla Regione (nel caso sia coinvolta un'amministrazione riconducibile alla Regione) e agli Enti locali (nel caso siano coinvolte amministrazioni ad essi riconducibili) ;
2. alle altre amministrazioni coinvolte (che possono partecipare in funzione di supporto al rappresentante unico).

I soggetti interessati, ivi **compresi i proponenti**, possono essere invitati a partecipare alle riunioni (art.14-ter, comma 6).

I lavori della conferenza simultanea si concludono entro **45 giorni** dalla data della prima riunione. In caso di determinazioni complesse, ove siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è di **90 giorni ove disposizione di legge o i regolamenti**

sui termini non prevedono un termine diverso (art. 14-ter, comma 2).

La conferenza in caso di decisioni complesse

Nei casi di decisioni complesse l'amministrazione procedente può indire direttamente la conferenza simultanea (o con riunione). La richiesta – motivata – di conferenza simultanea per decisioni complesse può essere anche presentata da una delle amministrazioni coinvolte o dal privato interessato entro il termine indicato per l'integrazione documentale nella comunicazione che indice la conferenza semplificata.

In questi casi l'amministrazione procedente **può indire la conferenza e convocare la riunione nei successivi 45 giorni comunicando** ai soggetti che devono nominare il rappresentante unico e alle altre amministrazioni coinvolte che possono partecipare in funzioni di supporto allo stesso rappresentante unico:

l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione e il termine (non superiore a 15 giorni) per le richieste di integrazioni documentali;

la data di convocazione della riunione entro i successivi 45 giorni. I lavori della conferenza si concludono entro **45 giorni dalla data della prima riunione**, ovvero entro **90 giorni** qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini. Resta fermo l'obbligo di rispettare il termine del procedimento.

All'esito dell'ultima riunione della conferenza, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza entro il termine previsto, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i propri rappresentanti.

Si considera acquisito **l'assenso senza condizioni delle amministrazioni** il cui rappresentante **non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi**, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

1.3. DECISIONE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI E I SUOI EFFETTI

La determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, adottata dall'amministrazione precedente, **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).

La determinazione è quindi un provvedimento dell'amministrazione precedente e non la mera collazione delle volontà dei partecipanti.

In caso di approvazione unanime, la determinazione è immediatamente efficace. In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti nella conferenza simultanea, l'efficacia della determinazione è sospesa quando sono stati espressi dissensi qualificati per il periodo (di 10 giorni dalla sua comunicazione), utile alla presentazione dell'opposizione...(art. 14-*quater*, comma 2).

L'efficacia degli atti di assenso comunque denominati sostituiti dalla determinazione decorre dalla data della comunicazione della determinazione stessa (art. 14- *quater*, comma 4).

Autotutela

Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare, con congrua motivazione, il responsabile del procedimento ad assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi dell'articolo 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 (annullamento d'ufficio), previa indizione di una nuova conferenza.

Inoltre, possono sollecitare l'intervento in autotutela, ai sensi dell'articolo 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 (revoca) **solo** le amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza o si siano espresse nei termini (art. 14-*quater*, comma 2).

1.4. I RIMEDI PER LE AMMINISTRAZIONI DISSENZIENTI

La nuova disciplina prevede, come quella previgente, la possibilità **per le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili** di rimettere, in caso di dissenso, la questione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma rende molto più stringenti i tempi e prevede che per le amministrazioni statali l'opposizione sia proposta dal Ministro competente. In particolare:

□ entro 10 giorni dalla comunicazione della determinazione conclusiva, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini **possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri**, a condizione che abbiano espresso **in modo inequivoco** il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza.

Possono altresì presentare opposizione le amministrazioni delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato (*in questo caso senza qualificazioni*) in seno alla conferenza (art. 14-*quinquies*, commi 1 e 2);

□ la proposizione dell'opposizione **sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza** (art. 14-*quinquies*, comma 3);

□ la Presidenza del Consiglio dei Ministri indice, entro **15 giorni** dalla ricezione dell'opposizione, una riunione con le amministrazioni interessate al fine di raggiungere un accordo. Se alla conferenza hanno partecipato amministrazioni delle Regioni e province autonome può essere convocata una **successiva riunione entro 15 giorni** dalla precedente. Se si trova un **accordo** viene adottata una nuova determinazione conclusiva della Conferenza (art. 14-*quinquies*, commi 4,5,6);

□ se non è stato raggiunto **un accordo**, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri, che la pone all'ordine del giorno della prima riunione successiva alla scadenza del termine di 15 giorni dall'ultima riunione. Al Consiglio dei Ministri possono partecipare i presidenti delle Regioni o delle Province autonome. Se il Consiglio, non

accoglie l'opposizione, la determinazione conclusiva della Conferenza acquista efficacia (art. 14-*quinquies*, comma 6).

LA CONFERENZA PER LA VIA REGIONALE

La nuova disciplina, da cui sono esclusi procedimenti relativi ai progetti sottoposti a VIA di competenza statale, stabilisce comunque un **coordinamento tra il procedimento finalizzato al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio o la realizzazione di un'attività o di un impianto e quello relativo al giudizio di compatibilità ambientale.**

Tutte le **autorizzazioni, i pareri, i nulla osta e gli assensi, comunque denominati, sono acquisiti nell'ambito di un'unica conferenza di servizi** che ha carattere decisorio e che si svolge in modalità simultanea. La conferenza è indetta dall'amministrazione competente al rilascio della VIA non oltre 10 giorni dall'esito della verifica documentale, di cui all'articolo 23, comma 4 del Codice dell'ambiente. Con riferimento alla conclusione dei lavori della conferenza, la disciplina indica come unico termine **quello di conclusione del procedimento di VIA e cioè 150 giorni**, prolungabili di ulteriori 60 giorni nel caso di accertamenti ed indagini di particolare complessità (art. 26 del Codice dell'ambiente).

NUOVA CONFERENZA E DISCIPLINE DI SETTORE: LE NORME DI COORDINAMENTO

Sportello Unico per l'Edilizia

Le nuove disposizioni stabiliscono che i rinvii agli articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, ovunque ricorrano nella normativa vigente, si intendono riferiti alla nuova disciplina della conferenza di servizi introdotta dal d.lgs. n. 127 del 2016.

Questa clausola di coordinamento **assicura una generale applicazione della nuova disciplina alle disposizioni presenti nell'ordinamento giuridico** (articolo 8 d.lgs. n. 127 del 2016).

Gli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto legislativo n. 127 del 2016 prevedono specifiche disposizioni di coordinamento con discipline settoriali di particolare rilievo ai fini della conferenza di servizi.

Le modifiche alle disposizioni in materia di Sportello unico edilizia (art. 5, comma 3 del d.P.R. n. 380 del 2001) stabiliscono che è sempre indetta la conferenza di servizi nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire, quando è necessario acquisire atti di assenso, comunque denominati necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio.

Al procedimento per il rilascio del permesso di costruire (art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001) vengono quindi apportate le modifiche necessarie ad allineare alla nuova disciplina generale l'indizione e lo svolgimento della Conferenza. Infine, viene abrogato il comma 9 relativo alle ipotesi di diniego, manifestate in conferenza, per gli immobili sottoposti a vincolo: la relativa disciplina viene così ricondotta a quella generale della nuova conferenza (art. 2, d.lgs. 127 del 2016).

Le nuove disposizioni stabiliscono che la **nuova conferenza è sempre indetta** quando è necessario acquisire **atti di assenso di diverse amministrazioni pubbliche**, mentre in precedenza l'obbligatorietà era limitata al caso in cui i procedimenti necessari per ottenere gli atti di assenso avessero durata superiore a 90 giorni e

negli altri casi l'indizione della conferenza era facoltativa (art. 3 d.lgs. 127 del 2016).

Autorizzazione unica ambientale

Le modifiche introdotte all'articolo 4 del d.P.R. n. 59 del 2013 prevedono che la nuova conferenza sia sempre indetta nei casi previsti dagli art. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e dalle leggi regionali. In coerenza con la nuova disciplina della conferenza semplificata "senza riunioni" si elimina, inoltre, l'ultimo periodo del comma 5, che consentiva ai soggetti competenti in materia ambientale di esprimere parere positivo anche senza intervenire alla conferenza, mediante la trasmissione dei relativi atti di assenso (art. 4 d.lgs. 127 del 2016).

Autorizzazione paesaggistica

Le nuove disposizioni disciplinano il caso in cui nella conferenza di servizi vada acquisita l'autorizzazione paesaggistica, per la quale è previsto il parere obbligatorio e vincolante del Soprintendente.

In questo caso l'amministrazione procedente trasmette la comunicazione di indizione sia all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione (se diversa dalla procedente), sia al Soprintendente che deve esprimere il parere previsto (art. 6 d.lgs. 127 del 2016).

La “posizione prevalente”

L'impianto originario dell'istituto prevedeva il consenso unanime delle amministrazioni interessate, assegnando all'amministrazione procedente il mero ruolo di regia e di raccolta delle determinazioni altrui.

“Ad un ragionevole contemperamento di queste due logiche sono stati mirati i successivi interventi del legislatore negli anni 1993, 1995, 1997, 1998 e 2000, fino a giungere alla riforma contenuta (da ultimo, ma forse non per ultimo) nella legge 11 febbraio 2005, n. 15”...il ruolo dell'amministrazione procedente... vera e propria conduttrice della conferenza. È questa amministrazione ad adottare “la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede”... (Bassanini-Carbone)

Su questa rafforzata amministrazione procedente ricade, quindi, l'onere della motivazione della scelta finale; ad essa viene consentito di valutare e di soppesare i vari tipi di dissenso. Volendo esemplificare i possibili casi che potranno porsi nel nuovo regime, l'amministrazione procedente potrà discernere... tra le ragioni di legittimità e quelle di opportunità poste alla base di un dissenso “non rilevante”. La legge n. 15 del 2005, a nostro avviso, sembra consentire senz'altro alla “prevalenza” delle posizioni espresse di superare eventuali questioni minoritarie di mera opportunità; occorrerà, invece, pur in presenza di posizioni prevalenti favorevoli, un maggiore approfondimento motivazionale in caso di dissenso motivato da obiezioni di legittimità di competenza dell'amministrazione dissenziente. Per le stesse ragioni, la prevalenza delle posizioni espresse potrà essere anche disattesa – con una congrua motivazione – in caso di fondata (pur se minoritaria) obiezione di legittimità, mentre sarà ben più difficile che possa essere disattesa al fine di tener conto di obiezioni di pura opportunità (Bassanini-Carbone).

Ma nella pratica, quante volte un'amministrazione assumerà la responsabilità qualificare "illegittimo" un atto di un'altra amministrazione? Evidentemente solo quando l'illegittimità sia tanto manifesta da qualificarsi come errore grossolano. Ma se un'azienda sanitaria commette un errore grossolano nell'esercizio delle proprie responsabilità, bisognerebbe preoccuparsi non tanto di far andare a buon fine la conferenza, bensì di intervenire sulle cause dell'errore.

Novità dell'ultim'ora

Con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata", all'art. 11, comma 2, è stata introdotta un'ulteriore riduzione dei tempi della conferenza di servizi.

Bibliografia e sitografia

essenziale:

“GUIDA ALLA NUOVA CONFERENZA DI SERVIZI

(<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/riforma-della-pa/28-07-2016/vigore-la-nuova-conferenza-di-servizi>, 2016

Franco Bassanini e Luigi Carbone, La conferenza dei servizi il modello e i principi, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/BASS/BASSANINI_CARBONE_ConferenzaServizi11_05_06.pdf, 2006

Elisa Scotti, La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo, www.federalismi.it, 2016. La pubblicazione riporta un'interessante bibliografia a cui si rinvia.