



Costruire oggi. Quali novità?

Confronto a più voci



Modulo 2

S.U.A.P. e procedimento di Conferenza di Servizi
ex artt. 14 e ss. L. n. 241/1990 - Semplificazioni procedurali

LA CONFERENZA DI SERVIZI SIMULTANEA

Avv. Nicola Comunale



Camera Amministrativa Salernitana

S.U.A.P. e procedimento di Conferenza di Servizi

ex artt. 14 e ss. L. n. 241/1990 - Semplificazioni procedurali

* * *

LA CONFERENZA DI SERVIZI SIMULTANEA

➤ *Premessa.*

La conferenza di servizi è uno strumento di cooperazione tra amministrazioni pubbliche introdotto sul finire degli anni '80 da alcune norme disciplinanti specifici settori.

I primi esempi dell'istituto si rinvencono, infatti, nella L. 29/10/1987 n. 441, in materia di smaltimento dei rifiuti, e nel D.L. 01/04/1989 n. 121, convertito in L. 29/05/1989 n. 205, avente ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche in occasione dei mondiali di calcio.

La conferenza di servizi costituisce un modello partecipativo, che è stato definitivamente riconosciuto e reso di applicazione generale dalla L. n. 241/90.

Inclusa nel capo dedicato alla “*semplificazione dell'azione amministrativa*”, la conferenza di servizi è stata istituita al fine di snellire il procedimento; l'intento del Legislatore è stato quello di evitare che le amministrazioni coinvolte in procedimenti complessi dovessero pronunciarsi in luoghi e tempi diversi, determinando una dilatazione dei tempi di decisione e di adozione del provvedimento finale.

Il Legislatore ha promosso l'utilizzo della conferenza di servizi anche in materie per le quali sono stati necessari appositi correttivi, dimostrando di riporre fiducia in tale mezzo di semplificazione (*cf.* il D.Lgs. n. 112/98, disciplinante il procedimento di

autorizzazione all'insediamento di attività produttive, il D.Lgs. n. 114/98, con cui è stato riformato il procedimento di autorizzazione all'apertura, al trasferimento di sede e all'ampliamento di grandi strutture di vendita, il D.P.R. n. 447/1998, inerente lo Sportello Unico per le Attività Produttive).

L'istituto ha conosciuto molteplici modifiche sia sul piano funzionale che strutturale, tanto da essere il più riformato tra quelli attinenti al procedimento amministrativo; dopo i numerosi interventi normativi succedutisi sin dagli anni '90 (L. n. 537/1993, L. n. 273/1995, L. n. 127/1997, L. n. 191/1998, L. n. 340/2000, L. n. 15/2005, L. n. 69/2009, L. n. 122/2010, L. n. 106/2011, L. n. 134/2012, L. n. 221/2012, L. n. 164/2014) la recente riforma organica è stata affidata al **D.Lgs. 30/06/2016 n. 127**, adottato in attuazione dell'art. 2 della L. 07/08/2015 n. 124, con un unico correttivo introdotto dal **D.Lgs. 16/06/2017 n. 104** per i progetti sottoposti a VIA regionale.

* * *

➤ ***La riforma del 2016.***

Il Decreto n. 127/2016 è ripartito in due titoli:

I - *Disciplina generale della conferenza di servizi*

II - *Disposizioni di coordinamento con le discipline settoriali della conferenza di servizi*

Il primo titolo prevede, con **l'art. 1**, le modifiche alla normativa generale della conferenza di servizi.

Il secondo titolo specifica, con gli **artt. da 2 a 6**, le disposizioni di coordinamento con le varie discipline di settore e presenta, con **l'art. 7**, le disposizioni transitorie - adottate a seguito del parere del Cons. di Stato n. 890/2016. Infine, **l'art. 8** contiene la clausola generale di coordinamento, che costituisce la norma di chiusura del sistema.

La riforma del 2016 conferma la conferenza di servizi quale strumento fisiologico di attuazione del principio di buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost. nonché quale luogo istituzionale per il razionale coordinamento degli interessi pubblici coinvolti in determinate fattispecie.

È il punto di incontro e di confronto dialettico di tutte le posizioni coinvolte nel procedimento.

Le modifiche apportate all'istituto hanno garantito uno svolgimento più agile e rapido rispetto al precedente modello di conferenza di servizi e tempi di conclusione scanditi, espressamente previsti dalla norma.

Appare evidente che il Legislatore abbia tentato di superare le problematiche che hanno ostacolato il funzionamento dell'istituto e che non hanno trovato soluzione, se non in parte, nelle precedenti riforme.

Tali problematiche, che attengono soprattutto alla contrapposizione tra le esigenze di coordinamento dei vari soggetti coinvolti nella conferenza e quelle di semplificazione procedimentale, sono state acuite dalla scarsa chiarezza e dalla precarietà delle regole disciplinanti il procedimento.

La lacunosità delle disposizioni ha determinato una molteplicità di prassi applicative nello svolgimento della conferenza di servizi, che spesso hanno frustrato la finalità di semplificazione, rendendo l'istituto un elemento di aggravio e di allungamento dei tempi del procedimento.

La riforma del 2016, finalizzata proprio alla semplificazione e alla riduzione dei tempi di svolgimento, sembrerebbe, tuttavia, anteporre tali scopi anche al vero fine ultimo dell'istituto, che dovrebbe essere quello di una maggiore efficienza e qualità della decisione finale.

* * *

➤ *Ambito applicativo e tipologie di conferenza di servizi.*

Le tipologie di conferenza di servizi attualmente previste sono:

1. Conferenza istruttoria
2. Conferenza decisoria
3. Conferenza preliminare
4. Conferenza relativa alla V.I.A.

Occupandoci in questa sede della **conferenza di servizi decisoria**, occorre individuare le sue due diverse modalità di svolgimento, in base alle quali la conferenza assume la qualifica di “*semplificata*” (ex art. 14 *bis* della L. n. 241/90) oppure di “*simultanea*” (ex art. 14 *ter* della L. n. 241/90).

Mentre la conferenza di servizi semplificata costituisce attualmente la modalità ordinaria e principale, essendo caratterizzata da uno svolgimento più rapido, che si attua con la trasmissione telematica delle comunicazioni, delle istanze e dei documenti tra le amministrazioni partecipanti, senza l’esigenza della contemporanea presenza delle amministrazioni e dei soggetti coinvolti, (perciò anche detta “*asincrona*”), **la conferenza in modalità simultanea viene convocata solo nei limitati casi espressamente previsti dalla legge.**

La conferenza di servizi simultanea è una modalità di svolgimento alternativa rispetto alla conferenza semplificata, ma che, in alcuni casi, può scaturire da quest’ultima.

In entrambi i casi, il presupposto della sua convocazione è che, per la conclusione del procedimento, sia necessario acquisire più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, da parte di diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici.

* * *

➤ *La conferenza di servizi simultanea ex art. 14 ter L. n. 241/90.*

La conferenza di servizi simultanea è prevista quando:

1. nel corso di una conferenza di servizi *semplificata* vengono acquisiti atti di assenso o di dissenso, che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza;
 2. la decisione da assumere è di particolare complessità o vi è richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato;
 3. il progetto è sottoposto a valutazione di impatto ambientale (VIA) di competenza regionale.
- **Il primo caso** è specificamente disciplinato dall'art. 14 *bis* comma 6, come ipotesi residuale, rispetto alle fattispecie in cui si possa addivenire ad una conclusione positiva della conferenza (*ovvero quando siano acquisiti esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, ovvero qualora si ritenga, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, 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 oggetto della conferenza*) o si determini una conclusione negativa della stessa (*qualora siano acquisiti uno o più atti di dissenso che l'amministrazione procedente non ritenga superabili, con conseguente adozione della determinazione di conclusione che produce l'effetto del rigetto della domanda*).

Allorché, dunque, gli atti di assenso o di dissenso presentino condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali alla decisione da adottare, la conferenza si svolge, nella data fissata ai sensi dell'art. 14 *bis* comma 2, lettera d), **in modalità sincrona**.

- **Nel secondo caso**, in ipotesi di particolare complessità della decisione da assumere, l'amministrazione procedente può indire direttamente la conferenza

simultanea e in modalità sincrona, comunicando alle altre amministrazioni le informazioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 14 *bis* (ovvero: *a) l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione ovvero le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria; b) il termine perentorio, non superiore a quindici giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni*).

La relativa riunione viene convocata nei successivi 45 giorni.

Tale modalità può essere utilizzata anche su richiesta motivata delle altre amministrazioni coinvolte o del privato interessato, presentata entro il termine previsto per l'integrazione documentale o i chiarimenti di cui al comma 2, lett. b) dell'art. 14 *bis*.

Anche in tal caso, la riunione è convocata nei successivi 45 giorni.

- **Nel terzo caso** (progetto sottoposto a VIA di competenza regionale), tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto, vengono acquisiti nella conferenza di servizi convocata in modalità sincrona, secondo quanto previsto dall'art. 27 *bis* del D.L. 03/04/2006 n. 152.

La riforma non disciplina i procedimenti relativi a progetti sottoposti a Valutazione di Impatto Ambientale di competenza statale.

È agevole rilevare che la riforma del 2016 ha concesso all'amministrazione precedente evidenti margini di discrezionalità nella scelta della modalità di svolgimento della conferenza di servizi, avendole conferito la facoltà di valutare quando una modifica richiesta da una condizione espressa in conferenza sia "sostanziale" o quando una

determinazione rivesta “particolare complessità”, con conseguente possibilità di una convocazione in forma simultanea in luogo di quella asincrona.

* * *

➤ ***Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi simultanea.***

La conferenza di servizi in modalità simultanea rappresenta il luogo procedimentale ove si svolge l’esame dialogico e contemporaneo degli interessi pubblici e privati coinvolti.

In tale modalità la conferenza è caratterizzata dall’elemento della contestualità, che consente il coordinamento e il confronto contemporaneo tra i soggetti coinvolti; sotto tale aspetto la conferenza di servizi simultanea asseconda maggiormente il modello approvato in varie pronunce giurisprudenziali, in cui la simultaneità è stata considerata elemento fondamentale al pari della semplificazione procedimentale (*cf. Cons. Stato, Sez. IV, 01/12/2016 n. 5044*).

La conferenza di servizi simultanea si svolge secondo le fasi previste dalla L. n. 241/90.

La prima riunione della conferenza di servizi ha luogo nella data comunicata dall’amministrazione procedente ai sensi dell’art. 14 *bis*, comma 2, lettera d), ovvero nella data fissata ai sensi dell’art. 14 *bis*, comma 7, **con la partecipazione contestuale, anche con modalità telematiche, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti.**

I lavori della conferenza devono concludersi non oltre 45 giorni decorrenti dalla data della prima riunione.

Nei casi di cui all’art. 14 *bis*, comma 7, (particolare complessità, richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato), qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine di conclusione è aumentato sino a 90 giorni.

Deve essere comunque rispettato il termine finale di conclusione del procedimento, che può essere diverso, se indicato da apposite disposizioni di legge concernenti singole materie.

* * *

➤ ***La partecipazione delle amministrazioni alla conferenza simultanea e il rappresentante unico.***

Al fine di esprimere definitivamente la propria posizione nell'ambito della conferenza di servizi, ciascun ente o amministrazione convocata nomina un ***rappresentante unico***, che è abilitato a pronunciarsi in modo vincolante su tutte le decisioni, con la facoltà di indicare anche modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.

Nel caso in cui nella conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le suddette amministrazioni, nominato anche per determinate materie o per determinati periodi di tempo.

Per le amministrazioni statali, il rappresentante unico è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, per le amministrazioni statali periferiche è nominato dal Prefetto. La previsione del rappresentante unico, oltre a scongiurare possibili valutazioni contraddittorie dell'interesse pubblico dello Stato, espresse da più amministrazioni ad esso riconducibili, costituisce valido mezzo di semplificazione e di concentrazione, nonché di diversificazione tra la valutazione complessiva dello Stato rispetto a quella degli altri enti pubblici.

Anche se la formale rappresentanza è attribuita ad un solo soggetto, le amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza, con funzioni 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, ai fini di cui all'art. 14 *quinquies*, comma 1.

Ogni regione o ente locale stabilisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni ad essi riconducibili, nonché l'eventuale partecipazione delle stesse amministrazioni ai lavori della conferenza.

I soggetti interessati, ivi compresi i proponenti del progetto dedotto in conferenza di servizi, possono essere invitati a partecipare alle riunioni.

In merito al rappresentante unico, il Consiglio di Stato, interrogato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Ufficio per la concentrazione amministrativa ed il monitoraggio, ha avuto modo di offrire alcuni chiarimenti nell'Adunanza della Commissione speciale del 29/03/2018 (*cf. parere su numero affare 00468/2018*):

- La Commissione ha ritenuto che gli enti pubblici non economici nazionali, vigilati da amministrazioni dello Stato, debbano essere presenti nella conferenza con un proprio rappresentante, mentre il Ministero titolare della vigilanza debba partecipare attraverso il rappresentante unico delle amministrazioni dello Stato. Ciò in quanto l'ente e l'amministrazione statale potrebbero essere portatori di interessi non coincidenti, ma anche al fine di scongiurare possibili conflitti di interesse tra soggetto vigilante e soggetto vigilato.
- Nel caso in cui l'amministrazione procedente sia un'amministrazione statale chiamata sia ad adottare l'atto conclusivo della conferenza sia ad esprimere atti di assenso in conferenza, la Commissione ha chiarito che appare preferibile (*pur*

ammettendo la possibilità di differente interpretazione non sussistendo un'espressa norma di divieto), l'interpretazione secondo la quale l'amministrazione procedente sia rappresentata da un proprio rappresentante, distinto dal responsabile unico statale; ciò eviterebbe sovrapposizioni e confusioni di ruoli e responsabilità.

- Il Consiglio di Stato ha ritenuto anche che, nell'ambito della conferenza di servizi convocata per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), l'ISPRA (*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*) abbia titolo per partecipare attraverso un proprio rappresentante, distinto da quello unico delle amministrazioni statali.

- La Commissione, valutando una fase del procedimento al di fuori dagli specifici ambiti di autotutela previsti dalla disciplina di settore, ha chiarito che il rappresentante unico può modificare la propria posizione sino alla chiusura della conferenza.

Il Collegio ha precisato, a riguardo, che l'unica posizione giuridicamente rilevante è quella risultante dal verbale conclusivo della conferenza di servizi e sulla base della quale si forma la determinazione finale, mentre restano irrilevanti la modalità con cui il rappresentante giunge alla sua formulazione. Tale formulazione può avvenire anche tramite valutazioni ulteriori, inerenti nuovi rilievi presentati dalle amministrazioni presenti in conferenza, che potrebbero legittimare un rinvio della discussione, anche al fine di una revisione della posizione espressa precedentemente.

* * *

➤ ***La conclusione della conferenza e gli effetti della decisione.***

All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine indicato dal comma 2 dell'art. 14 *ter* (ovvero, a seconda delle amministrazioni partecipanti, 45 o 90 giorni), l'amministrazione procedente deve adottare la determinazione motivata di conclusione

della conferenza, **sulla base delle posizioni prevalenti** espresse dai rappresentanti dalle amministrazioni coinvolte.

Il Legislatore ha previsto una disciplina specifica per l'acquisizione dell'assenso da parte dei rappresentanti, che è finalizzata all'efficienza e alla semplificazione del procedimento.

Infatti, si ritiene acquisito senza condizioni l'assenso delle amministrazioni, i cui rappresentanti non abbiano partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbiano espresso la propria posizione, ovvero abbiano manifestato un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

In tal caso è stata data continuità alla scelta indicata dalla previgente normativa introdotta dal D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010, secondo la quale erano inammissibili i dissensi non "costruttivi", non pertinenti all'oggetto della decisione, non congruamente motivati.

La determinazione motivata dell'amministrazione procedente, con cui si conclude la conferenza, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati.

Le amministrazioni, i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza, possono sollecitare **con congrua motivazione** l'amministrazione procedente ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'art. 21 *nonies* (Annullamento d'ufficio) L. n. 241/1990, con la convocazione di una nuova conferenza.

Possono altresì sollecitarla ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'art. 21 *quinquies* (Revoca del provvedimento) L. n. 241/1990, purché abbiano partecipato alla conferenza di servizi, anche per il tramite dei rispettivi rappresentanti, o si siano espresse nei termini.

In caso di **approvazione unanime**, la determinazione conclusiva è **immediatamente efficace**.

In caso di **approvazione** sulla base delle **posizioni prevalenti**, l'**efficacia della determinazione è sospesa** quando sono stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'art. 14 *quinquies* e per il periodo utile alla proposizione dei rimedi ivi previsti.

I termini di efficacia degli atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, decorrono dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza.

* * *

Modulo di approfondimento organizzato dalla Camera Amministrativa Salernitana in collaborazione con la C.C.I.A.A. di Salerno, l'A.N.C.E. A.I.E.S. di Salerno, l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Salerno e l'Ordine degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Salerno.

Incontro del 25.06.2018

avv. Nicola Comunale