

Camera Amministrativa Salernitana



LA CONFERENZA DI SERVIZI SEMPLIFICATA

(ART. 14 BIS L. 241/1990)

(AVV. EDUARDO DE RUGGIERO)

SOMMARIO

**I. IL NUOVO ISTITUTO DELLA CONFERENZA DI SERVIZI DOPO LA
LEGGE MADIA**

II. MODELLI DI CONFERENZA DI SERVIZI

**III. LA CONFERENZA DI SERVIZI SEMPLIFICATA (ART. 14 BIS L.
241/1990)**

**III.1 - LO SVOLGIMENTO DELLA CONFERENZA DI SERVIZI
SEMPLIFICATA**

**III.2 - LA CONCLUSIONE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI
SEMPLIFICATA**

III.3 - EFFICACIA DELLA DETERMINAZIONE FINALE

III.4 - RIMEDI PER LE AMMINISTRAZIONI DISSENZIENTI

Camera Amministrativa Salernitana



I – IL NUOVO ISTITUTO DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

DOPO LA LEGGE MADIA

Il legislatore, muovendosi nel solco tracciato con il Decreto Sviluppo (D.L. 70/2011), il Decreto del Fare (L. 98/2013) ed il Decreto Sblocca Italia (D.L. 133/2014) ha proseguito la sua azione c.d. riformatrice con la Legge 124/2015 con la quale ha delegato al Governo il compito di riorganizzare e razionalizzare il quadro normativo che disciplina l'esercizio di pubblici poteri.

Il D.Lvo 127/2016, in particolare, ha riscritto le norme della L. 241/1990 in materia di Conferenza dei Servizi (artt. da 14 a 14 quinquies L. 241/1990) perseguendo la finalità di accelerare e semplificare l'iter di approvazione degli interventi per favorire investimenti, opere, progetti e, dunque, assicurare lavoro, sviluppo e ripresa economica.



II - MODELLI DI CONFERENZA DI SERVIZI

L'art. 14 L. 241/1990, come modificato dal D.Lvo 127/2016, ha specificato le varie tipologie di Conferenza dei Servizi:

1) **la Conferenza di Servizi Istruttoria** che è facoltativa e può essere convocata dall'Amministrazione precedente anche su richiesta di altra Amministrazione coinvolta nel procedimento o dal privato, quando è **opportuno** un esame contestuale di più interessi pubblici coinvolti in un unico procedimento o in procedimenti connessi.

La Conferenza di Servizi istruttoria può essere svolta con le modalità di cui all'art. 14 bis o con modalità diverse definite dall'Amministrazione precedente (co. 1).

2) **La Conferenza di Servizi decisoria**, che è **sempre** indetta dall'Amministrazione precedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o atti di assenso resi da diverse Amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici (co. 2).

3) **La Conferenza di Servizi preliminare** che può essere indetta per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su richiesta del privato corredata da uno studio di fattibilità.

La conferenza preliminare si svolge con le modalità dell'art. 14 bis con termini ridotti alla metà.

Qualora si sia svolta la conferenza preliminare, l'Amministrazione precedente, ricevuta l'istanza o il progetto definitivo, indice la Conferenza

Camera Amministrativa Salernitana



dei Servizi simultanea ai sensi dell'art. 14 bis co 7 ed art. 14 ter 241/1990 (co. 3).

Il Comma 4 dell'art. 14, infine, ha disciplinato le modalità di svolgimento della Conferenza dei Servizi nei procedimenti in cui deve essere acquisita la Valutazione di Impatto Ambientale, prevedendo un coordinamento tra l'autorizzazione ambientale ed il procedimento finalizzato al rilascio del titolo autorizzatorio, attraverso una unica conferenza a carattere decisorio secondo le modalità dell'art. 14 ter L. 241/1990.

Camera Amministrativa Salernitana



III - LA CONFERENZA DI SERVIZI SEMPLIFICATA (ART. 14 BIS

L. 241/1990)

L'art. 14 bis (modificato dal D.Lvo 127/2016) ha introdotto una **nuova tipologia** di Conferenza di Servizi **decisoria semplificata c.d. asincrona**, preordinata a snellire ed accelerare i procedimenti autorizzatori.

La Conferenza dei Servizi decisoria, innanzitutto, viene convocata solo ove è necessario acquisire “*più atti di assenso*” ovvero, oltre quello della Amministrazione procedente, **almeno altri due atti di assenso** da parte di diversi Enti.

L'Ufficio Legislativo del Ministero BAC, al riguardo, con parere n. 22539 del 27.07.2016, ha chiarito che:

“Come si evince dall'uso nel decreto delegato della locuzione “più atti di assenso” (cui la conclusione positiva del procedimento è subordinata) quale condizione per l'obbligatorio ricorso a tale istituto – che la Conferenza di Servizi, anche nella forma semplificata opera solo nel caso in cui per l'intervento da realizzare o per l'attività da intraprendere siano richiesti oltre all'assenso della Autorità procedente che indice la conferenza di servizi almeno altri due atti di assenso”.

La Conferenza di Servizi, quindi, costituisce modulo procedimentale **necessario** quando un atto autorizzativo debba essere preceduto da atti di assenso espressi da **almeno tre Amministrazioni diverse**.



III.1 - LO SVOLGIMENTO DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

L'Amministrazione (precedente), entro 5 giorni dall'inizio del procedimento di ufficio o se il procedimento è a iniziativa di parte, dal ricevimento della domanda, convoca Conferenza di Servizi.

L'indizione della Conferenza deve essere comunicata:

- alle Amministrazioni o ai gestori di pubblici servizi interessati;
- ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti;
- ai soggetti che, per legge, devono intervenire nel procedimento;
- ai soggetti individuati o facilmente individuabili nel caso in cui il provvedimento possa essere pregiudizievole nei loro confronti.

L'Amministrazione comunica l'oggetto della determinazione da assumere, corredata dalla relativa documentazione o le credenziali per accedervi in via telematica indicando i termini del procedimento.

La nuova disciplina, quindi, ha introdotto un modulo procedimentale c.d. "**asincrono**", in cui le Amministrazioni non si incontrano, ma comunicano **telematicamente**.

La finalità, di tutta evidenza, non solo è accelerare i procedimenti autorizzatori, eliminando i "tempi morti" di attesa (30 giorni per convocare la conferenza) ed il "rischio" di conferenze deserte e di continui rinvii, ma anche di **concentrare in un unico contesto tutti i distinti procedimenti**, per pervenire alla autorizzazione conclusiva.

Camera Amministrativa Salernitana



Le Autorità possono chiedere 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 amministrazioni pubbliche, entro il termine perentorio di 15 giorni.

I termini, in questo caso possono essere sospesi fino a 30 giorni.

Le Amministrazioni devono rendere le loro determinazioni entro un termine perentorio (indicato dall'Autorità precedente all'atto di convocazione della Conferenza di Servizi), comunque non superiore a 45 giorni, che è elevato a 90 nel caso siano coinvolte Amministrazioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistica.

Le determinazioni delle Autorità coinvolte, per espressa previsione di legge, devono essere pertinenti con l'oggetto della conferenza e, **ove possibile** devono indicare le modifiche necessarie ai fini dell'assenso.

Le prescrizioni o le indicazioni necessarie per l'assenso o per superare il dissenso devono essere espresse in modo chiaro e puntuale e devono rappresentare se sono relative ad un vincolo discendente da un atto normativo o da un atto amministrativo generale, ovvero se discrezionalmente apposte.

La locuzione "ove possibile" è stata introdotta dal legislatore a seguito del parere del Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria della Commissione Speciale) del 15.03.2016 che aveva rilevato una potenziale antinomia tra il comma 3 secondo periodo (che sembrava imporre comunque l'individuazione di una soluzione che rende assentibile l'istanza) e il comma

Camera Amministrativa Salernitana



5 ultimo periodo (che invece, sembra riconoscere che in alcuni casi il dissenso è insuperabile).

A tale riguardo **l'Ufficio legislativo del Ministero ai BAC** con parere n. 22539/2016, ha chiarito che:

L'aggiunta "ove possibile" è stata introdotta quale condizione limitatrice alla regola generale del cosiddetto diniego costruttivo o propositivo.

Questa limitazione chiarisce che resta comunque aperta la c.d. opzione zero ossia che sia apposto un diniego assoluto alla realizzazione dell'intervento.

È evidente tuttavia, che il ricorso a tale posizione di diniego assoluto dovrà essere più che congruamente motivato, proprio e specificatamente sotto il profilo della non contenibilità del pregiudizio mediante l'apposizione di prescrizioni costruttive.

Una carenza di motivazione su tale punto essenziale configurerebbe un evidente indice di illegittimità del diniego per eccesso di potere".

La norma, ancora, ha prescritto che **la mancata comunicazione del parere, entro il termine di legge** (45 o 90 giorni), fatti salvi i casi in cui le disposizioni del diritto dell'Unione Europea (ad esempio VIA, AIA, emissioni in atmosfera etc) richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, equivale ad **assenso senza condizioni**.

Si considera acquisito l'assenso anche nel caso in cui la determinazione, pur pervenuta nei termini, risulti priva dei requisiti minimi e pertanto non è idonea a svolgere la propria funzione all'interno del procedimento della Conferenza di Servizi.

Camera Amministrativa Salernitana



Del pari il ritardo nell'emissione del parere da parte delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento di Conferenza di Servizi è equiparato ad assenso senza condizioni.

A tal riguardo si segnala una recente pronuncia del T.A.R. Veneto Venezia (Ord. n. 509 del 26.10.2017) che proprio con riguardo ad un parere espresso fuori termine ha statuito che:

“La P.A. non par aver adeguatamente valutato gli effetti dell'inosservanza del termine perentorio per l'espressione di avvisi negativi previsto dall'art. 14 bis co. 2 lett. c L. 241/1990”.

Il meccanismo dell'assenso senza condizioni, dunque, è regola generale del procedimento della Conferenza di Servizi asincrona ed opera anche nel caso in cui siano coinvolte Amministrazioni a tutela del patrimonio culturale e paesaggistico (il termine per il parere è di 90 giorni) non vertendosi in tali casi nelle ipotesi in cui il Diritto della Unione Europea richiede un atto espresso.

Al riguardo è interessante richiamare una recente decisione del T.A.R. Campania Salerno (Sez. II, 5.07.2017 n. 1115) che proprio in merito alla formazione dell'assenso senza condizioni in materia paesaggistica ha statuito quanto segue:

“Non convince il primo argomento, fondato sull'art. 20 della l. 241/90, che soltanto regolerebbe il silenzio – assenso nei rapporti tra Amministrazione e privati, con conseguente operatività del divieto d'applicazione di tale meccanismo di semplificazione procedimentale “agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e

Camera Amministrativa Salernitana



paesaggistico e l'ambiente" (come s'esprime il comma 4 dell'art. 20 cit.), e ciò in quanto trattasi, evidentemente, della pretesa trasposizione, a un caso affatto diverso, di regole e principi concernenti un differente istituto giuridico, laddove la riforma della conferenza di servizi decisoria, in forma semplificata, concretizzatasi nel nuovo testo dell'art. 14 bis della legge sul procedimento amministrativo, è istituto di carattere generale, la cui applicabilità deve quindi necessariamente postularsi anche a procedimenti, sorti su istanza del privato, e nel suo precipuo interesse (del resto, il cpv. dell'art. 14 l. 241/90 lo sancisce, in maniera esplicita: "La conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. Quando l'attività del privato sia subordinata a più atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, da una delle amministrazioni procedenti"). Del resto, lo stesso comma 2 dell'art. 14 bis l. 241/90, come sostituito dal d.lgs. 127/2016, indica i termini per l'indizione della conferenza anche a decorrere dall'istanza di parte ("dal ricevimento della domanda"), senza distinguere tra parte pubblica e parte privata (ricorrendo, inoltre, le medesime esigenze di semplificazione e accelerazione procedimentale, sottese all'intera novella). Né convince l'ulteriore argomento, secondo cui la disposizione in commento presiederebbe, con espressa comminatoria d'assenso implicito, esclusivamente il superamento del termine di novanta giorni (nella specie) per la comunicazione della determinazione finale della conferenza di servizi, ex art. 14 bis comma 4, piuttosto che l'emanazione delle determinazioni delle Amministrazioni coinvolte, ex art. 14 bis, comma 3, l. 241/90. Stante, infatti, l'inequivocabile espressione adoperata dal legislatore: "Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma

Camera Amministrativa Salernitana



2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni”, non si vede, davvero, come l’effetto di assenso incondizionato possa essere limitato, contrariamente alla logica e al buon senso, soltanto alla mancata comunicazione della determinazione finale, piuttosto che all’espressione del parere di competenza, da parte delle amministrazioni coinvolte, le quali testualmente “rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza, entro il termine di cui al comma 2, lettera c)” (comma 3 dell’art. 14 bis cit.).



III.2 - LA CONCLUSIONE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

Scaduto il termine per la comunicazione delle determinazioni (45 o 90 giorni) l'Amministrazione procedente adotta, entro cinque giorni lavorativi, la determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi.

La determinazione di conclusione è **positiva** nei seguenti casi:

- quando sono acquisiti atti di assenso non condizionato, anche implicito;
- quando l'Amministrazione non rende il proprio parere nel termine prescritto e, dunque, si forma l'assenso senza condizioni;
- quando l'Amministrazione ha reso una determinazione non congruamente motivata o priva dei requisiti richiesti;
- quando l'Amministrazione procedente ritiene che le condizioni apposte ai fini dell'assenso o per superare il dissenso, sentiti i privati e le altre Amministrazioni partecipanti, possano essere accolte incidere in maniera sostanziale sul progetto.

In tali ipotesi la determinazione conclusiva sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati (art. 14 ter L. 241/1990).

Qualora le prescrizioni acquisite richiedano una modifica di natura sostanziale, l'Amministrazione procedente deve convocare una nuova Conferenza di Servizi ai sensi del comma 2 lett c (45 o 90 giorni).

Qualora, invece, nel corso della Conferenza siano stati acquisiti uno o più determinazioni di dissenso non superabili, l'Amministrazione procedente

Camera Amministrativa Salernitana



adotta la determinazione conclusiva che produce l'effetto di rigetto della domanda.

Nei procedimenti ad istanza di parte, invece, tale determinazione conclusiva negativa produce gli effetti della comunicazione di cui all'art. 10 bis L. 241/1990.

Con la conseguenza che il richiedente può produrre osservazioni per superare i motivi di dissenso.

A questo punto la procedura prosegue secondo le modalità indicate nel comma 2 del medesimo articolo 14, ovvero con la convocazione di una nuova Conferenza di Servizi per l'esame e la valutazione delle osservazioni.

Se le Amministrazioni confermano il dissenso nella nuova determinazione della Conferenza di Servizi sarà data ragione del mancato accoglimento delle osservazioni.

Di contro, in caso di accoglimento delle osservazioni verrà adottata conclusione favorevole della Conferenza di Servizi.

I termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nel corso della Conferenza di Servizi decorrono dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della Conferenza.



III.3 - EFFICACIA DELLA DETERMINAZIONE FINALE

In caso di approvazione unanime la determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi è immediatamente efficace.

In caso di approvazione sulla base di posizioni prevalenti, invece, l'efficacia della determinazione è **sospesa** ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14 quinquies e per il tempo necessario per l'espletamento dei rimedi ivi previsti (opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri).

L'opposizione, però, per espressa previsione di legge, può essere proposta solo dalle Amministrazioni portatrici di interessi qualificati (Ambientali, Paesistici etc) a condizione che gli Enti abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della Conferenza.

La norma, quindi, ha introdotto una misura "punitiva" nei confronti di quelle Amministrazioni che nel corso del procedimento siano rimaste assenti o inerti, precludendo la possibilità di opposizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Presidenza del Consiglio, entro 15 giorni dalla opposizione, convoca una riunione con tutte le Amministrazioni interessate per valutare la possibilità di raggiungere un accordo.

In caso di esito positivo viene adottata una nuova conclusione positiva della Conferenza di Servizi.

Camera Amministrativa Salernitana



Nell'ipotesi, invece, di esito negativo, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri.

Il Consiglio dei Ministri può:

- accogliere l'opposizione;
- accogliere parzialmente l'opposizione modificando il contenuto della determinazione di conclusione della Conferenza di Servizi;
- respingere l'opposizione ed in tal caso la determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi acquista efficacia.



III.4 RIMEDI PER LE AMMINISTRAZIONI DISSENZIENTI

Le Amministrazioni, i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi, possono sollecitare con congrua motivazione l'Amministrazione precedente ad assumere, previa indizione di una nuova Conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'art. 21 nonies L. 241/1990.

Le Amministrazioni che hanno partecipato alla Conferenza o si sono espresse nei termini, inoltre, possono sollecitare l'intervento in autotutela ai sensi dell'art. 21 quinquies L. 241/1990.

La norma, pertanto, ha escluso la possibilità di un ritiro, in via diretta, da parte dell'Amministrazione della determinazione, anche silente, resa nel corso della Conferenza di Servizi.

Il motivo è evidente.

Se fosse consentito all'Amministrazione di "cambiare idea", ovvero ritirare in via diretta la determinazione silente, verrebbe vanificata l'intera finalità acceleratoria perseguita dalla riforma che, invece, ha espressamente previsto che la determinazione prova di determinati requisiti o non resa nei termini equivalga ad assenso senza condizioni.

La P.A., quindi, non può assumere unilateralmente un atto di segno contrario ma può solo sollecitare l'Amministrazione precedente ad agire in autotutela, fermo restando, naturalmente la motivazione della istanza e la esistenza di tutti i requisiti prescritti dall'art. 21 nonies, ovvero:

- illegittimità dell'atto;

Camera Amministrativa Salernitana



- termine ragionevole;
- interesse pubblico.

Quanto, invece, alla possibilità di sollecitare l'autotutela ai sensi dell'art. 21 quinquies L. 241/1990, tale facoltà è preclusa alle Amministrazioni che siano rimaste inerti in seno alla Conferenza, oppure che abbiano emanato un parere fuori tempo massimo, ovvero privo dei requisiti minimi prescritti.

In definitiva, come rilevato anche da parte della dottrina (Alberto Salmaso) la semplificazione e la celerità cui mira la disciplina se da un lato possono costituire un efficace grimaldello per il privato che aspira ad ottenere quanto richiesto, determinano dall'altro, come contraltare, insidie e responsabilità piuttosto pesanti per la parte pubblica in termini soprattutto di responsabilità dei funzionari rimasti inerti.

Solo il tempo potrà consentire di esprimere un giudizio sulla concreta validità ed efficacia della riforma.