

## **La nuova conferenza di servizi**

di Francesco Giulio Cuttaia

17 novembre 2016

Il 28 luglio scorso è entrato in vigore il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, pubblicato sulla G.U. n. 162 del 13 luglio 2016.

Tale decreto legislativo, adottato in attuazione della delega conferita al Governo dall' art. 2 l. 7 agosto 2015, n. 124, si articola in due Titoli: il primo, contenente la nuova disciplina generale della conferenza di servizi attraverso la sostituzione degli articoli 14, 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater* e 14-*quinques* della l. 7 agosto 1990, n. 241; il secondo, recante disposizioni di coordinamento con le discipline settoriali della conferenza di servizi, in particolare introducendo modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, alla disciplina dello sportello unico per le attività produttive, alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale, alla normativa in materia ambientale.

Quanto alla disciplina generale della conferenza di servizi, viene mantenuta la distinzione tra conferenza istruttoria e conferenza decisoria, con il pregio di qualificare espressamente le due tipologie.

La prima può essere indetta dall' amministrazione procedente (anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o, in aggiunta a quanto previsto precedentemente, del privato interessato) quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo o in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati.

Viene, pertanto, sostanzialmente confermato l' impianto della conferenza istruttoria quale era delineato dalla precedente formulazione dell' art. 14.

Relativamente alla disciplina della conferenza decisoria, si può affermare che il provvedimento legislativo intende conseguire l'obiettivo di pervenire ad un forte snellimento procedurale, soprattutto nella fase decisionale, garantendo la certezza di una decisione conclusiva, ferma restando, comunque, la facoltà di opposizione da parte delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili.

In via generale la conferenza di servizi decisoria è obbligatoriamente indetta dall' amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento ovvero lo svolgimento di un'attività privata è subordinata all' acquisizione di più atti di assenso comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. Essa si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, cioè tramite lo scambio informatico di documenti e di informazioni tra i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte.

Il modello, per così dire, ordinario della conferenza di servizi si articola nelle seguenti fasi: entro cinque giorni dall' inizio del procedimento (o, in caso di

procedimento a iniziativa di parte, dal ricevimento della domanda) l'amministrazione procedente indice la conferenza in modalità asincrona, comunicando l'oggetto della determinazione da assumere e trasmettendo la relativa documentazione alle altre amministrazioni interessate, le quali devono pronunciarsi in via telematica, entro quarantacinque giorni, con un atto esplicito, congruamente motivato, di assenso o dissenso (nel qual ultimo caso debbono essere altresì indicate le modifiche ritenute necessarie ai fini dell'assenso). Il silenzio, (ovvero una determinazione priva di congrua motivazione) equivale ad assenso.

Scaduto il termine, l'amministrazione procedente adotta, entro cinque giorni, la determinazione motivata di conclusione della conferenza, che sarà positiva, qualora abbia acquisito atti di assenso non condizionato ovvero ritenga che le condizioni o prescrizioni eventualmente indicate siano accoglibili senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza; sarà negativa in caso di dissensi ritenuti non superabili.

La conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona, costituisce, invece, una fase meramente eventuale cui si fa ricorso qualora siano stati comunicati dissensi che l'amministrazione procedente ritiene possibile ed opportuno superare ovvero, fin dall'inizio, nelle ipotesi di particolare complessità della determinazione da assumere (valutazione, questa, che l'amministrazione può compiere autonomamente o su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato).

Anche lo svolgimento della conferenza di servizi simultanea in modalità sincrona (da attuarsi, ove possibile, in via telematica) risulta particolarmente semplificato: la conferenza, infatti, deve concludersi non oltre quarantacinque giorni dalla prima riunione e la decisione è assunta dall'amministrazione procedente sulla base delle posizioni unanimi o prevalenti espresse dai rappresentanti delle amministrazioni.

Viene stabilito, inoltre, che deve considerarsi acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alla riunione, ovvero, pur partecipando alla stessa, non abbia espresso la propria posizione o abbia espresso un dissenso non motivato.

Un elemento particolare che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe conferire un significativo impulso alla semplificazione è costituito dalla previsione, nel caso in cui alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, che le amministrazioni statali siano rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione delle medesime amministrazioni. Tale soggetto è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, qualora si tratti di amministrazioni periferiche, dal dirigente dell'Ufficio territoriale dello Stato (a tale ultimo riguardo il Ministero dell'Interno, ha già impartito ai Prefetti direttive intese a sensibilizzare le amministrazioni statali periferiche).

Le singole amministrazioni statali tuttavia possono chiedere di intervenire ai lavori della conferenza, in funzione di supporto.

Ciascuna amministrazione regionale e locale definisce autonomamente le modalità di deliberazione del rappresentante unico di tutti gli enti e gli organismi ricompresi nel rispettivo livello territoriale di governo. L'intento è quello di ridurre sensibilmente il numero degli interlocutori abilitati ad esprimere il dissenso, in quanto il contrasto, in sede di conferenza, può intervenire solo fra livelli di governo diversi.

Per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, l'amministrazione procedente, su motivata richiesta dell'interessato,

corredata, in assenza di progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, può indire una conferenza preliminare, prima, cioè, della presentazione dell'istanza o del progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di assenso.

La conferenza preliminare deve concludersi entro trenta giorni dalla relativa richiesta e i costi sono a carico del richiedente.

Si prevede, poi, che nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico la conferenza di servizi si esprima sul progetto preliminare.

Infine, nell'ipotesi in cui un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, il comma 4 dell'art. 14 prevede l'integrazione tra il procedimento finalizzato al rilascio del provvedimento autorizzatorio e quello relativo al giudizio di compatibilità ambientale sul progetto che ne è alla base, disponendo che l'amministrazione competente al rilascio della VIA indica un'unica conferenza di servizi decisoria, da convocarsi in modalità sincrona (ferma restando la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale).

In generale, la determinazione motivata di conclusione della conferenza è adottata dall'amministrazione procedente e sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni interessate.

In caso di approvazione unanime tale determinazione è immediatamente efficace.

In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, allorquando siano espressi dissensi qualificati, si fa luogo alla sospensione per il periodo utile all'esperimento della procedura di opposizione previsto dall'art. 14 *quinques* nella sua nuova formulazione.

Proprio la riforma del meccanismo del c.d. dissenso qualificato costituisce una delle maggiori peculiarità del decreto legislativo 127/16.

Essa sembra ispirarsi alla esigenza di garantire il perseguimento di una semplificazione sostanziale e non solo procedurale alla luce anche delle considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale nelle sentenze 264/2012 e 85/2013, laddove il giudice delle leggi ha ribadito come tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovino in rapporto di integrazione reciproca, senza che uno possa avere la prevalenza assoluta sugli altri.

Il che, tradotto in termini pratici, implica che l'eventuale dissenso di amministrazioni deputate alla tutela di interessi primari non può avere una diretta efficacia interdittiva nei confronti di altre amministrazioni e non può, di per sé, impedire l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento. Infatti, se la determinazione è assunta in base alle posizioni prevalenti la sua efficacia è sospesa, per consentire l'eventuale esperimento dell'opposizione entro il termine di dieci giorni. Il rimedio oppositivo, come si vedrà meglio in seguito, è esperibile dalle amministrazioni che si trovino in posizione qualificata e abbiano espresso in modo inequivoco un dissenso motivato prima della conclusione dei lavori della conferenza.

La portata della innovazione appare estremamente significativa laddove si rifletta che in base alla precedente normativa spettava ai titolari degli interessi prevalenti attivare una procedura aggravata per superare i dissensi qualificati, mentre in virtù della modifica legislativa introdotta dal decreto in esame viene posto a carico delle amministrazioni dissenzienti l'onere di promuovere opposizione alla decisione assunta sulla base delle posizioni prevalenti espresse in conferenza.

Il già citato art. 14 *quinques* disciplina il procedimento di opposizione previsto in favore delle amministrazioni con posizione qualificata che abbiano espresso un dissenso motivato in seno alla conferenza: entro dieci giorni dall'adozione della determinazione motivata di conclusione della conferenza, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio, purché abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione deve essere proposta dal Ministro competente.

Possono altresì proporre opposizione (indipendentemente dalla qualificazione derivante dalla preposizione alla tutela di un particolare interesse generale) le amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza.

Come si è visto, qualora alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere le loro posizioni.

Ciò comporta che tale soggetto compia una delicata attività volta ad operare una sintesi delle posizioni che le diverse amministrazioni possono assumere. Ci si deve allora porre il problema di cosa potrebbe accadere nella eventualità in cui il compito di rappresentanza dovesse essere svolto in modo ritenuto non congruo.

Al riguardo, soccorrono due norme di salvaguardia: la prima, contenuta nel comma 4 dell'art. 14-*ter*, la quale consente comunque alle amministrazioni rappresentate che si trovino in posizione qualificata di poter esprimere al suddetto rappresentante, prima della conclusione dei lavori della conferenza, il proprio dissenso; la seconda, contenuta nel comma 2 dell'art. 14-*quater*, la quale prevede in generale che le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza e che abbiano partecipato alla conferenza anche per il tramite del rappresentante unico possano sollecitare, con congrua motivazione, l'amministrazione procedente ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'art. 29 - *quinques* e *nonies*, previa indizione di una nuova conferenza.

La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza.

Le due fasi in cui si articola il procedimento di opposizione sono disciplinate dai commi 4, 5 e 6 dell'art. 14 - *quinques*.

La sede in cui si svolge la prima fase è stata individuata nella Presidenza del Consiglio, la quale indice non oltre il quindicesimo giorno successivo alla ricezione dell'opposizione una riunione con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e delle altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza.

In tale riunione i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per una soluzione condivisa che sostituisca la determinazione motivata di conclusione della conferenza con i medesimi effetti. Qualora alla conferenza di servizi abbiano partecipato amministrazioni delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano e l'intesa non sia stata raggiunta nella predetta riunione è prevista la possibilità di indire, entro i successivi quindici giorni, una seconda riunione.

Se nella riunione (o riunioni) è raggiunta una intesa tra le amministrazioni, l'amministrazione precedente adoterà una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza.

Se non viene raggiunta l'intesa, entro quindici giorni dallo svolgimento della riunione la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri.

Qualora quest'ultimo non accolga l'opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza in precedenza adottata dall'amministrazione precedente, acquisisce definitivamente efficacia. Il Consiglio dei Ministri può comunque adottare una deliberazione con contenuti prescrittivi, anche in considerazione degli esiti delle riunioni di cui si è fatto cenno, qualora accolga parzialmente l'opposizione, modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza.

Il titolo II del decreto legislativo in argomento contiene poi disposizioni di coordinamento con le discipline settoriali delle conferenze di servizi.

In particolare, l'art. 2 introduce modifiche al testo unico delle disposizioni legislative regolamentari in materia edilizia, la più rilevante delle quali attiene alla circostanza che la disciplina urbanistica viene allineata alla nuova disciplina generale della conferenza di servizi, rendendo obbligatoria l'indizione della conferenza nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire avviato presso il S.U.E., con l'implicita affermazione del principio che nessun interesse, compreso quello posto alla base della tutela dei beni culturali e del paesaggio, può, di per sé, bloccare la conclusione del procedimento medesimo.

L'art. 3 modifica la disciplina delle conferenze di servizi nell'ambito del S.U.A.P. abrogando la previsione della facoltatività della indizione della conferenza e riassorbendo l'originaria condizione di avvio obbligatoria (procedimenti necessari per acquisire intese, nullaosta, concerti o assensi che abbiano una durata superiore ai novanta giorni) nel criterio più ampio della complessità previsto dalla disciplina generale della conferenza dei servizi.

L'art. 4 reca modifiche alla autorizzazione unica ambientale, sostanzialmente analoga a quelle apportate nell'ambito del S.U.A.P.

L'art. 5, ai fini del coordinamento con la disciplina della conferenza di servizi prevista dal codice dell'ambiente, dispone l'abrogazione delle disposizioni che prevedono l'indizione facoltativa della conferenza e apporta una serie di modificazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 6, infine, reca disposizioni di coordinamento con la disciplina in materia di autorizzazione paesaggistica al fine di rendere praticabile il nuovo schema generale di conferenza di servizi anche nel caso in cui sia necessaria l'acquisizione di autorizzazioni paesaggistiche, assicurando, in tal modo, il necessario coinvolgimento delle amministrazioni le quali sono preposte a diverso titolo alla tutela del vincolo paesaggistico.

In generale, sul piano normativo, è stata senz'altro impresso dal d.lgs 127/16 un notevole impulso alla semplificazione del meccanismo di composizione dei diversi interessi coinvolti in un procedimento amministrativo complesso.

Nella prassi quotidiana tale obiettivo potrà avere concreta attuazione se all'impianto normativo si accompagnerà la predisposizione di strumenti, per così dire, non normativi, quali l'adeguata informatizzazione delle procedure, l'implementazione della formazione degli operatori pubblici, una accurata comunicazione istituzionale rivolta non solo agli amministratori e agli operatori

pubblici, ma anche agli operatori privati, per renderli edotti della potenzialità offerte dalla nuova conferenza di servizi.

A tale ultimo riguardo, il Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha disposto l'attivazione, a partire dal 25 luglio scorso, di un apposito *help desk*, rivolto ad operatori, cittadini ed imprese.