



Carta, penna e diritto

Avv. Massimo Ragazzo

La nuova disciplina della conferenza di servizi

La conferenza di servizi è nata con la legge generale sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 (ripetutamente modificata con leggi nn. 340/2000, 15/2005, 69/2009, 122/2010, 134/2012, 221/2012, 164/2014) e, da ultimo, è stata completamente riscritta dal D.lgs n. 127 del 30 giugno 2016, in vigore dal 28 luglio 2016.

Il nuovo decreto legislativo si compone di due Titoli:

I) il primo - rubricato "Disciplina generale della conferenza di servizi" e composto da un unico articolo - sostituisce integralmente gli articoli da 14 a 14-*quinqüies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, che nel tempo avevano complessivamente già registrato dodici interventi di modifica/integrazione rispetto alla formulazione del provvedimento legislativo originario;

II) il secondo - rubricato "Disposizioni di coordinamento con le discipline settoriali della conferenza di servizi" e composto dagli articoli da 2 a 8 - interviene con modifiche puntuali sulle discipline della conferenza di servizi presenti in alcune normative di settore (in materia edilizia, di sportello unico per le attività produttive, in materia ambientale e di beni paesaggi-

stici, ma non rispetto ai procedimenti autorizzativi di impianti alimentati da fonti rinnovabili).

Sono tre le principali novità del D.lgs. n. 127/2016:

- 1) le nuove tipologie di conferenza di servizi;
- 2) le modalità di superamento del dissenso espresso dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili e
- 3) le possibili forme delle determinazioni in via di autotutela.

Tipologie e moduli organizzativi.

Appare opportuno soffermarsi ad esaminare le novità che, a seguito della riforma, hanno riguardato le diverse tipologie di conferenza di servizi: istruttoria, preliminare e decisoria.

Le maggiori novità rispetto all'impianto precedente sono costituite, nel particolare ambito della conferenza decisoria, dall'introduzione di due distinti (ma non per questo separati) moduli organizzativi: quello della conferenza semplificata (art. 14-bis) e quello della conferenza simultanea (art. 14-ter). Mette altresì conto rilevare come venga significativamente incisa dalla riforma anche la conferenza c.d.

“ambientale”. Si tratta di un aspetto estremamente importante per i procedimenti autorizzativi relativi agli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

La conferenza di servizi istruttoria è facoltativa e può essere indetta dall'amministrazione procedente o su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o dal privato interessato, per un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti.

Si svolge con le modalità previste per la conferenza di servizi semplificata (art. 14-bis) o con modalità diverse, definite dall'amministrazione procedente.

le novità che hanno riguardato le diverse tipologie di conferenza di servizi

Anche la conferenza preliminare è facoltativa e può essere indetta per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su richiesta dell'interessato corredata da uno studio di fattibilità, al fine di verificare le condizioni per ottenere i necessari nulla osta, autorizzazioni, concessioni, atti di assenso comunque denominati sul progetto definitivo. L'amministrazione procedente, ricevuta la richiesta, valuta l'opportunità di convocare la conferenza.

Nelle procedure per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, la conferenza preliminare si esprime sul progetto di fattibilità tecnico-economica, al fine di indicare le condi-

zioni per ottenere sul progetto definitivo, i nulla osta e gli atti di assenso necessari. Si svolge con le modalità previste per la conferenza di servizi semplificata (art. 14-bis), con termini che possono essere ridotti fino alla metà. Scaduto il termine entro il quale le amministrazioni devono esprimere le proprie determinazioni, l'amministrazione procedente, entro 5 giorni, le trasmette al richiedente. In seguito, ricevuto il progetto definitivo, l'amministrazione deve svolgere la conferenza simultanea, nelle modalità e tempi di cui all'art. 14-bis, comma 7 e art. 14-ter.

La conferenza decisoria è obbligatoria e deve sempre essere indetta, anche su richiesta dell'interessato, da una delle amministrazioni procedenti, allorché la conclusione di un procedimento sia subordinata all'acquisizione di pareri, intese, nulla osta, atti di assenso, comunque denominati, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche.

Di norma, la conferenza decisoria si svolge in forma semplificata e asincrona (art. 14-bis); si svolge in forma simultanea e sincrona “in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere”, oppure su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato (cfr. art. 14-ter, commi 1, 6 e 7).

La conferenza decisoria in modalità semplificata ha carattere necessario e ordinario, mentre quella simultanea è solo eventuale ed eccezionale (almeno fino ad un certo punto).

La prima è organizzata in modalità asincrona (o diacronica, se si preferisce), la seconda in modalità sincrona, ossia con la partecipazione (la presenza fisica) dei rap-



presentanti delle amministrazioni.

Pertanto, con la riforma operata dal D.lgs n. 127/2016 è stata introdotta la conferenza telematica (asincrona), la quale prevede l'acquisizione di pareri senza una riunione contestuale delle amministrazioni interessate al procedimento; è così venuto a snaturarsi il modello previgente di conferenza, che prevedeva, sempre, l'interlocuzione diretta ed il confronto delle posizioni rappresentate dalle diverse amministrazioni portatrici di interessi pubblici.

La conferenza di servizi simultanea in modalità sincrona, cioè con la riunione delle

mente all'amministrazione procedente, quest'ultima può, prima di avviare la stessa conferenza semplificata, optare per il diverso modulo organizzativo della conferenza di servizi simultanea.

Dunque, mentre i primi tre presupposti intervengono ex post rispetto alla conferenza semplificata (asincrona), innescandosi soltanto in caso di patologie o incidenti verificatosi nel corso di quest'ultima, la quarta ipotesi di conferenza simultanea, invece, è l'unica ad avere carattere ex ante, o preventivo rispetto alla conferenza semplificata. In altre parole, i due modelli non sono rigorosamente se-

parati ma, più correttamente, tendenzialmente integrati o integrabili, dal momento che (nelle prime tre ipotesi) il secondo costituisce lo sviluppo del primo: esso, infatti, si innesca per ipotesi complesse e, in particolare, qualora si riscontrino determi-

nate difficoltà, in via originaria o sopravvenuta, nel definire la conferenza semplificata.

Come accennato, la conferenza decisoria è obbligatoria; ciò si deve alla riforma introdotta dalla legge n. 340/2010: prima aveva carattere non obbligatorio ("la conferenza di servizi può essere indetta"). L'art. 9 della l. n. 340/2010, modificando il comma 2 dell'art. 14 della l. n. 241, ha invece previsto la trasformazione della conferenza in meccanismo obbligatorio.

Più in particolare, il D.lgs n. 127/2016 prevede che il responsabile del procedimento, entro cinque giorni dall'avvio del procedimento o dal ricevimento della domanda (se si tratta di iter ad iniziativa di parte), indice la conferenza semplificata (asincrona), comunicando alle amministrazioni interessate:

viene introdotta la conferenza "ambientale", con effetto assorbente

amministrazioni interessate, è ora prevista in presenza di quattro presupposti:

- a) le richieste di modifica avanzate in conferenza semplificata comportano la necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza;
- b) i dissensi espressi in conferenza semplificata sono ritenuti superabili dall'amministrazione procedente;
- c) su richiesta motivata delle altre amministrazioni partecipanti o del privato interessato, avanzata entro il termine perentorio di cui al comma 2, lettera b). In tal caso la riunione è convocata nei successivi quarantacinque giorni (cfr. art. 14-bis, comma 7, seconda parte);
- d) infine, in relazione alla particolare complessità delle determinazioni da assumere, su valutazione rimessa esclusiva-

- a) oggetto della conferenza e, dunque, della determinazione che si tratta di assumere.

- b) Termine, non superiore a 15 giorni, per la richiesta, da parte delle amministrazioni coinvolte, di chiarimenti e integrazioni documentali.

- c) Termine perentorio, comunque non superiore a 45 giorni per l'adozione delle determinazioni da parte di ciascuna delle amministrazioni coinvolte (il termine, però, è di 90 giorni, in caso di presenza di interessi sensibili: tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini: cfr. art. 14-bis, lett. c).

Il parere della soprintendenza paesaggistica deve comunque essere reso entro 45 giorni, per effetto del combinato disposto di cui all'art. 146 del D.lgs n. 42/2004 e all'art. 14-bis, comma 2, lett. c) in esame, secondo cui devono essere fatti salvi i diversi termini stabiliti dalle singole amministrazioni di settore).

Entro i successivi cinque giorni - quindi, in totale, entro 50 giorni -, l'amministrazione procedente deve adottare la propria motivata determinazione di conclusione positiva del procedimento o di rigetto.

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 suddetto termine, ovvero la

comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3 dell'art. 14-bis in

esame (ovvero determinazioni congruamente motivate, formulate in termini di assenso o dissenso e recanti l'indicazione, ove

possibile, delle modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso (...). Inoltre, "Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico"), equivalgono ad assenso senza condizioni.

- d) Indicazione della data per l'eventuale riunione in modalità sincrona, nel caso di ricorrenza di uno dei primi tre presupposti della conferenza simultanea sopra evidenziati.

La c.d. conferenza "ambientale".

Come detto, una novità rilevante per i procedimenti autorizzativi relativi agli impianti alimentati da fonti rinnovabili è costituita dal fatto che, tra i modelli di cui all'art. 14 della legge n. 241 del 1990, viene innovativamente introdotta la conferenza c.d. "ambientale", con effetto assorbente.

L'effetto assorbente s'inverte rispetto al testo previgente: mentre, infatti, nel sistema ante decreto Madia era la valutazione di impatto ambientale a confluire nella conferenza di servizi "a valle" o "realizzativa", in caso di infruttuosa scadenza dei termini previsti per la conclusione della V.I.A. (art. 14-ter, comma 4, legge n. 241 ante riforma ex l. 127/2016), con il D.lgs recante la nuova disciplina accade il contrario: la confluenza dei due procedimenti (quello autorizzativo e quello ambientale) viene anticipata, nel senso che non si deve attendere lo scadere dei termini del procedimento di V.I.A. ed è la conferenza di servizi realizzativa ad essere



inglobata nella V.I.A. (di qui, la denominazione di conferenza "ambientale"). Ciò si evince chiaramente dal dettato del comma 4 dell'art. 14, il quale dispone che "Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assenti comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 25, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter. La conferenza è indetta non oltre dieci giorni dall'esito della verifica documentale di cui all'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e si conclude entro il termine di conclusione del procedi-

mento di cui all'articolo 26, comma 1, del medesimo decreto legislativo. Resta ferma la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale".¹

¹ Il testo previgente dell'art. 14-ter, comma 4, disponeva invece che "(...) nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori".

