



Area 7 - LA FINANZA PUBBLICA

Modulo 4 – Razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi

Lezione 7.4.2 – La Conferenza di servizi. Cenni della nuova disciplina

Introduzione

Salve, in questo video parleremo della Conferenza dei servizi.

In particolare, approfondiremo:

- la sua evoluzione nel tempo;
- i diversi tipi di Conferenza esistenti;
- i Rappresentanti unici.

Bene, non ci resta che cominciare...

La Conferenza di servizi

Il Capo IV della L. 241 del 7 agosto 1990, dedicato alla “Semplificazione dell’Azione amministrativa”, istituisce la Conferenza di servizi.

Ma cosa si intende con questo termine?

La Conferenza di servizi è un modulo procedimentale che consente:

- un esame contestuale degli interessi coinvolti in un procedimento;
- un confronto tra le Amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti;
- una riduzione dei termini del procedimento.

La Conferenza, quindi, cerca di risolvere le 2 principali complicazioni connesse alla sequenzialità del procedimento amministrativo, e cioè:

1. lo scollamento che si può avere nell'azione dei diversi uffici interessati, quando i loro interventi sono considerati come parti distinte e posti semplicemente uno dopo l'altro nella sequenza procedimentale;
2. la particolare lentezza che si può determinare quando i tempi di intervento di ogni ufficio assumono un'efficacia condizionante su quelli degli uffici chiamati ad intervenire successivamente.

I caratteri originari della Conferenza di servizi

Naturalmente, la Conferenza dei servizi ha subito una evoluzione negli anni.

In origine, due erano i tratti genetici che identificavano l’istituto, e cioè:

1. la contestualità;
2. e l’accordo.

Questi due elementi, dunque, dovevano consentire:

- l’assunzione di decisioni amministrative più accurate e al tempo stesso più rapide;



- l'unione di partecipazione e semplificazione;
- il rispetto del pluralismo degli interessi, garantendone tuttavia la composizione e la sintesi in una scelta unitaria e complessiva;
- la valutazione dell'impatto complessivo del progetto presentato, anche rispetto ad interessi pubblici curati dalle altre Amministrazioni coinvolte nel procedimento.

La nuova riscrittura della Conferenza di servizi

Tuttavia, nel tempo, l'idea della sintesi istantanea e concordata degli interessi pubblici si è infranta dinanzi a un'esperienza applicativa piuttosto deludente.

Per questo l'istituto ha conosciuto continue rivisitazioni legislative a partire dalla L. 537/1993, fino alla L. 164/2014, per effetto delle quali la disciplina che nel 1990 consisteva di 1 articolo e 4 commi è divenuta nel 2005 di 5 articoli e 33 commi.

A causa di questa sedimentazione disordinata di interventi successivi, si è finito per perdere di vista e addirittura per capovolgere il senso originario del ricorso alla Conferenza dei servizi. Si era arrivati al punto di percepire la Conferenza come un pretesto per complicare e ritardare l'attività delle Amministrazioni!

In questo quadro interviene il legislatore, dapprima con l'art. 2 della Legge delega 124/2105, e poi con il D.Lgs. 127/2016.

In particolare, il D.Lgs. 127/2016 sostituisce i cinque articoli della L. 241/1990 sulla Conferenza di servizi, mantenendone il numero, ma riscrivendone le disposizioni con maggiore chiarezza e secondo uno schema molto più organico e preciso del precedente.

Nel nuovo disegno, infatti, sono definiti:

- i diversi tipi di Conferenza possibili;
- le forme e le modalità che la Conferenza può assumere e seguire;
- le regole di individuazione dei rappresentanti delle Amministrazioni da convocare;
- il significato dell'eventuale silenzio dell'Amministrazione regolarmente convocata;
- le modalità di decisione e come considerare gli eventuali dissensi;
- i diversi tipi di decisione possibili ed i loro effetti;
- le possibili azioni delle Amministrazioni dissenzienti.

I diversi tipi di Conferenza

Come abbiamo appena visto, la L. 241/1990 ridefinisce i diversi tipi di Conferenza possibili.

Tra questi figurano:

- **La Conferenza istruttoria**, volta all'espletamento contestuale degli adempimenti istruttori e, in specie, al confronto dei diversi interessi pubblici coinvolti in uno, o in più, procedimenti amministrativi tra loro connessi. L'indizione della conferenza istruttoria ha natura facoltativa e può essere richiesta da parte di una delle PA coinvolte nel procedimento, oppure dal privato interessato. La forma è libera e lasciata alla discrezionalità della PA procedente, che può decidere se utilizzare lo schema procedimentale stabilito per la Conferenza di servizi decisoria.
- **La Conferenza decisoria** è obbligatoria quando la conclusione positiva del procedimento sia subordinata all'acquisizione di più atti di assenso, resi da diverse Amministrazioni, o da gestori di beni o servizi pubblici. Al termine di questa Conferenza, la PA procedente adotta una



determinazione conclusiva che sostituisce gli atti di assenso delle Amministrazioni intervenute. In caso di PA dissenzienti, dunque, queste vengono esautorate e non incidono direttamente sull'interesse di loro pertinenza.

- **La Conferenza preliminare** può essere convocata dalla PA procedente, su richiesta dell'interessato, per progetti di particolare complessità e insediamenti produttivi di beni e servizi. Questa Conferenza snellisce le procedure, permettendo di indicare al richiedente, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, le condizioni per ottenere i necessari atti di assenso. Le PA sono vincolate alla determinazione raggiunta in sede di conferenza preliminare e possono modificarla o integrarla solo con adeguata motivazione, in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento.

In un certo senso, dunque, la Conferenza preliminare si pone a metà tra i due modelli precedenti. Da un lato, infatti, risponde all'esigenza di realizzare progetti complessi o insediamenti produttivi: quindi parte dal presupposto che ci sia già un interesse di riferimento, subordinato a un atto di assenso da parte dell'Amministrazione procedente, di cui si vuole accelerare il rilascio.

Dall'altro lato, però, ha natura facoltativa e rappresenta uno strumento a disposizione della PA procedente (non preventivamente orientata in senso favorevole al rilascio dell'assenso richiesto) per coniugare le esigenze di certezza e di rapidità del richiedente con quelle di una valutazione complessiva degli interessi in gioco.

Le modalità di funzionamento della Conferenza di servizi decisoria

Approfondiamo adesso la Conferenza decisoria.

Questa viene distinta in due forme:

1. Conferenza di servizi in forma semplificata, cioè in modalità telematica, senza riunione;
2. Conferenza di servizi in modalità simultanea.

Secondo la riforma, la fase decisoria del procedimento amministrativo (quella cioè in cui un'Amministrazione deve acquisire atti di assenso di una pluralità di PA) si svolge, di regola, in modalità telematica e asincrona tra le Amministrazioni interessate al rilascio del provvedimento finale.

Nella logica della riforma, dunque, la maggior parte delle Conferenze di servizi dovrebbero concludersi rapidamente.

La conferenza sincrona, ossia quella svolta in riunioni che richiedono la partecipazione fisica dei rappresentanti delle Amministrazioni, diviene una procedura meramente eventuale. Vi si ricorre, infatti, solo in casi di procedure particolarmente complesse, ovvero nei casi di "fallimento" della Conferenza asincrona.

La Conferenza di servizi semplificata

La modalità di svolgimento della Conferenza di servizi semplificata prevede che entro 5 giorni dall'avvio del procedimento, l'Amministrazione procedente comunichi per via telematica, alle PA chiamate ad esprimere un atto di assenso:

- sia l'oggetto della determinazione da assumere;
- sia le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria.



In questo modo le Amministrazioni avviano in parallelo le proprie istruttorie e hanno 45 giorni di tempo (elevati a 90 per quelle titolari di interessi sensibili nel caso in cui disposizioni di legge di settore o regolamenti di cui all'articolo 2 della stessa L. 241 non prevedano un termine diverso) per esprimere le proprie motivate determinazioni di assenso (eventualmente condizionato), oppure di dissenso.

Questo dissenso deve essere in ogni caso costruttivo, deve indicare cioè le modifiche necessarie ai fini dell'assenso.

La legge stabilisce che in ogni caso **equivale ad assenso senza condizioni**:

- sia l'inerzia delle Amministrazioni interpellate;
- sia il dissenso non motivato o non costruttivo.

Pertanto, scaduto il termine, l'Amministrazione procedente può adottare direttamente la determinazione motivata di conclusione del procedimento:

- se ha acquisito atti di consenso pieno, espresso o implicito;
- se le condizioni indicate ai fini dell'assenso possano essere accolte senza modifiche significative del progetto oggetto di decisione amministrativa.

Negli altri casi la Conferenza semplificata si conclude con una determinazione negativa, oppure con la convocazione di una Conferenza simultanea.

La Conferenza di servizi simultanea

La Conferenza con riunione contestuale, cioè simultanea, è riservata solo ai casi di procedure complesse nelle quali la difficoltà di comporre i dissensi:

- è evidente sin dall'inizio;
- oppure emerge a seguito del "fallimento" della Conferenza semplificata.

In particolare, la Conferenza simultanea si può indire quando:

- a seguito della conferenza semplificata emerga un dissenso ritenuto superabile o siano indicate dalle PA coinvolte condizioni e prescrizioni tali da comportare modifiche sostanziali all'oggetto della Conferenza (ad esempio rilevanti modifiche progettuali);
- quando il Responsabile del procedimento ritenga, anche su richiesta delle Amministrazioni coinvolte o dei privati interessati, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere, necessario procedere ad un esame collegiale con riunione;
- quando la Conferenza si innesta nell'ambito di un procedimento finalizzato al rilascio del giudizio di compatibilità ambientale (VIA).

Infine, la durata dei lavori della Conferenza simultanea è di:

- 45 giorni dalla prima riunione, se la simultanea è indetta successivamente alla semplificata;
- 45/90 giorni dalla prima riunione, se è indetta direttamente dall'Amministrazione procedente.

La Conferenza decide sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni partecipanti attraverso i loro rappresentanti.

La Conferenza di servizi simultanea: i Rappresentanti unici

Prima di chiudere, vediamo chi sono i Rappresentanti unici...



Il Rappresentante unico rappresenta appunto ciascun Ente o Amministrazione convocata alla riunione.

Sono dunque previsti esclusivamente nell'ambito della conferenza di servizi simultanea.

Il Rappresentante unico esprime, in modo univoco e vincolante, la posizione di ciascun Ente o Amministrazione su tutte le decisioni di competenza della Conferenza.

Questo principio del Rappresentante unico **nell'ambito della stessa Amministrazione** non è nuovo, in quanto inserito già dal 2000.

In questo modo si cercava di risolvere il fatto che spesso alle riunioni prendevano parte una pluralità di soggetti che, seppur appartenenti alla stessa Amministrazione:

- da un lato, finivano per esprimere posizioni diverse sul contenuto del parere da rilasciare;
- dall'altro, erano magari persone non abilitate a impegnare la propria Amministrazione su tutte le decisioni di competenza della Conferenza.

Nell'ambito dello stesso livello di Governo, invece, il D.LGS. 127 è innovativo, in quanto introduce il principio dell'unicità della rappresentanza di Amministrazioni diverse che operano a uno stesso livello territoriale di Governo, compreso quello statale.

Si tratta, evidentemente, di un principio di notevole impatto riformatore e di semplificazione, in quanto non solo garantisce la riduzione del numero di interlocutori abilitati a esprimere un dissenso in Conferenza ma, operando in modo sinergico al principio della "rappresentanza interna", definisce il tipo di conflitto che può determinarsi, all'interno della Conferenza, ossia quello verticale tra diversi livelli di Governo.

Conclusioni e Riepilogo

Bene, siamo giunti alla fine di questo video.

Ti ricordo che abbiamo parlato:

- della Conferenza dei servizi;
- dei diversi tipi di Conferenza possibili;
- e dei Rappresentanti unici.

Buon proseguimento!