



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della Funzione pubblica



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”
CUP J59J16000760006

Webinar

La Conferenza di servizi semplificata

La nuova disciplina della conferenza semplificata

Aspetti applicativi

a cura di Riccardo Roccasalva

11 maggio 2020

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Cosa cambia con il decreto 127?

- ✓ Sostituzione integrale degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/90
- ✓ La conferenza decisoria diventa obbligatoria, quando occorre acquisire almeno due pareri o altri atti di assenso, da parte di diverse amministrazioni
- ✓ Accelerazione dei termini procedurali e semplificazione del meccanismo decisorio
- ✓ Principio di proporzionalità: la conferenza si convoca solo nei casi più complessi, o quando non si riesce a chiudere la c.d.s. semplificata

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

- ✓ Sono individuati **due modelli di conferenza decisoria: semplificata e simultanea**, caratterizzati da diverse modalità di svolgimento in relazione alla complessità della decisione da prendere o all'espressione, da parte degli enti coinvolti, di dissensi o condizioni che richiedono una modifica progettuale
- ✓ Il **modulo ordinario** della c.d.s. decisoria diventa quello **semplificato**: niente più riunioni, ma solo l'invio dei documenti per via telematica

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

- ✓ Si decide al massimo in **45 giorni** (90 giorni se sono coinvolti gli enti preposti alla tutela di interessi di rango costituzionale)
- ✓ Si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni che non si sono espresse nei tempi previsti (**silenzio-assenso**) **anche se si tratta degli enti c.d. "sensibili"**
- ✓ La conferenza "simultanea", con la riunione, si terrà solo quando è strettamente necessario

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il requisito della pluralità di amministrazioni che devono rendere i pareri (art. 14 comma 2 legge 241/90)

Interpretazione estensiva: basta che una sola altra amministrazione, oltre a quella procedente, sia chiamata a esprimere un parere o atto di assenso, poiché anche l'ente procedente dovrà esprimere un parere

Interpretazione restrittiva: scatta l'obbligo di indire la conferenza solo se, oltre all'ente procedente, almeno altri due debbano esprimersi

Nel senso dell'interpretazione estensiva:



La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il requisito della pluralità di amministrazioni che devono rendere i pareri (art. 14 comma 2 legge 241/90)

- ✓ FAQ CdS n. 2 pubblicata dal DFP: «Il responsabile del procedimento deve sempre indire la conferenza di servizi decisoria quando per la conclusione del procedimento devono essere acquisiti almeno due pareri, intese, concertati, nulla osta o altri atti di assenso, da parte di diverse amministrazioni» (nei due pareri è ragionevole ritenere incluso anche quello dell'ufficio procedente)
- ✓ art. 18 comma 7 L.R. Emilia-Romagna n. 15/2013 (comma modificato nel 2017): «se per il rilascio del permesso è necessaria l'acquisizione di atti di assenso comunque denominati di altre amministrazioni, il responsabile del procedimento convoca la conferenza di servizi»

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il requisito della pluralità di amministrazioni che devono rendere i pareri (art. 14 comma 2 legge 241/90)

Stesse regole e condizioni valgono per la [indizione/convocazione della conferenza di servizi](#) nelle ipotesi di [SCIA condizionata](#) (art. 19-bis comma 3 legge n. 241/1990)

Una deroga

Nel procedimento di [autorizzazione paesaggistica semplificata](#) l'indizione della conferenza di servizi è obbligatoria solo nel caso in cui, [oltre al permesso di costruire e all'autorizzazione paesaggistica](#), sia necessario [almeno un altro atto di assenso](#)

Però in questo caso [i termini](#) previsti per le amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica e dei beni culturali [\(90 gg.\) sono dimezzati](#) (art. 11 comma 2 d.P.R. n. 31/2017)

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

La c.d.s. semplificata: modalità di svolgimento

- ✓ La conferenza di **dematerializza**: quando non è disponibile una piattaforma telematica o la firma digitale, è possibile inviare in allegato ad un messaggio di posta elettronica “ordinaria” la scansione dell’istanza protocollata e la relativa documentazione, oppure si può utilizzare la posta elettronica certificata (PEC)
- ✓ È prevista la possibilità per gli enti di inviare le credenziali di accesso a una piattaforma telematica in cui sono depositate le informazioni e i documenti utili (**ftp**). Questa è una modalità che si rivela utile soprattutto in presenza di **allegati di grandi dimensioni**

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Una sperimentazione di conferenza telematica: **la Regione Marche**

Progetto MeetPAd: la Regione ha puntato sulla standardizzazione dei procedimenti e lo snellimento dei processi, tramite l'adozione di una serie di **strumenti di interazione online, gestionali e di condivisione documentale** in grado di razionalizzare, rendere più fluidi ed efficienti il dialogo da remoto, la collaborazione digitale e la condivisione di contenuti tra i soggetti del territorio

È stata perciò sviluppata una **piattaforma di collaborazione multicanale**, utilizzabile in diversi contesti, tra cui la conferenza di servizi telematica, che costituisce il primo caso d'uso

Motivo: per supportare il processo di ricostruzione del dopo-terremoto (si stimano **circa 35.000 conferenze di servizi da indire**). Le conferenze di servizi sono quindi quelle derivanti dalla gestione delle pratiche relative alle ordinanze per la ricostruzione post sisma

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

L'indizione della conferenza

- ✓ La conferenza semplificata è indetta entro 5 giorni lavorativi dall'inizio del procedimento di ufficio o dal ricevimento della domanda (eliminati i “tempi morti” di attesa (30 giorni nella versione precedente))
- ✓ Contenuto obbligatorio dell'atto di indizione:
 - a) l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la documentazione, o le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti
 - b) il termine perentorio – non superiore a 15 giorni dalla ricezione della documentazione - entro cui le P.A. coinvolte possono chiedere integrazioni documentali o chiarimenti
 - c) il termine perentorio entro cui i soggetti coinvolti devono rendere le proprie determinazioni (non oltre 45 o 90 giorni)
 - d) la data dell'eventuale riunione in modalità sincrona e simultanea, da fissarsi entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui sopra

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il rispetto del termine finale del procedimento

Gli enti invitati in conferenza devono rendere i rispettivi pareri nei tempi stabiliti «fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento». Cosa vuol dire in pratica?

FAQ n. 17 del DFP:

- a) quando non sono coinvolti enti preposti alla tutela di interessi sensibili il r.d.p. può fissare un termine più breve di 45 giorni, al fine di tener conto dei 5 giorni per l'indizione della conferenza e dei 5 giorni per l'adozione della determinazione motivata di conclusione
- b) quando invece sono coinvolti «enti sensibili» il termine di 90 giorni è fisso. Pertanto fissare un termine più breve potrebbe esporre l'ente procedente al rischio di contenzioso con gli enti sensibili

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

La tempistica per il rilascio dei pareri

Non è sempre agevole individuare il termine giusto (45 o 90 giorni?)

FAQ n. 45 del DFP: Il termine ordinario trova applicazione anche per l'autorizzazione sismica: «L'autorizzazione sismica è riconducibile alla pubblica incolumità, che non rientra tra le ipotesi indicate dall'art. 14-bis, comma 2, lett. c (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, tutela della salute dei cittadini). Di conseguenza il termine massimo in caso di autorizzazione sismica è di 45 giorni»

Sullo stesso argomento la Regione Emilia-Romagna, con circolare della Giunta protocollo PG.2018.0226483 del 13/03/2018, ha invece previsto l'applicazione del termine di 90 giorni per l'autorizzazione sismica

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il rispetto del termine finale del procedimento – il silenzio-assenso

Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione Europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro i termini o la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti prescritti equivalgono ad **assenso senza condizioni**

Pertanto **non sono esclusi dal silenzio-assenso i casi di interessi sensibili** previsti dall'art. 20, comma 4 della legge 241/1990, che si riferiscono al silenzio-assenso nei confronti del cittadino (**silenzio «provvedimentale»**) e non a quello tra amministrazioni in conferenza di servizi (**silenzio «procedimentale»**)

Ma quali sono i casi in cui si applica il silenzio-assenso?

La faq n. 22 del DFP cita **VIA, AIA ed emissioni in atmosfera**

Dubbi e contrasti applicativi sussistono invece sulla materia degli **scarichi delle acque reflue** (artt. 124 e sgg. del Codice dell'Ambiente), in quanto la Direttiva 91/271/CEE non chiarisce se occorra o meno un **provvedimento espresso**

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

La determinazione conclusiva – i casi estremi

- ✓ La **determinazione motivata di conclusione positiva** della conferenza è adottata **entro 5 giorni lavorativi** qualora il r.d.p.:
 - abbia acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito (silenzio-assenso)
 - ritenga, sentiti i privati e gli altri enti interessati, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso possano essere accolte **senza necessità di apportare modifiche sostanziali**
- ✓ La **determinazione motivata di conclusione negativa** della conferenza, che produce l'effetto del **rigetto della domanda**, è adottata **entro 5 giorni lavorativi**, quando sono stati acquisiti **atti di dissenso che l'amministrazione procedente non ritiene superabili** (es. atti di dissenso fondati sull'assoluta incompatibilità dell'intervento e non superabili con prescrizioni o modifiche progettuali anche rilevanti).
Nei procedimenti a istanza di parte questa determinazione produce gli effetti della **comunicazione dei motivi ostativi** (art. 10-bis legge 241/90)

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

La determinazione conclusiva – i casi estremi

- ✓ Pertanto il r.d.p. non dispone (ancora) il rigetto definitivo della domanda con la formula di rito relativa alle forme di opposizione proponibili, ma comunica tempestivamente all'interessato i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, rappresentando che entro dieci giorni è possibile presentare per iscritto osservazioni, eventualmente corredate da documenti
- ✓ Il r.d.p. trasmette agli altri enti coinvolti le eventuali osservazioni presentate nei termini insieme a un nuovo atto di indizione, in quanto la comunicazione di motivi ostativi ha un effetto interruttivo e non meramente sospensivo. Se le osservazioni non vengono accolte, il r.d.p. illustra tale circostanza nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza con esito negativo (e definitivo). Pertanto qui occorrerà inserire la formula di rito «avverso il presente atto [...]»
- ✓ Un suggerimento: nella trasmissione delle osservazioni il r.d.p. evidenzia agli enti coinvolti che l'eventuale nuova pronuncia negativa dovrà basarsi sull'esame delle nuove osservazioni presentate e non fare un richiamo apodittico a quanto già espresso

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

I casi intermedi

- ✓ Sono stati acquisiti **atti di assenso o dissenso che indicano condizioni e/o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali** (es. sono pervenuti uno o più atti di dissenso, espressi da qualsiasi soggetto partecipante alla conferenza **a prescindere dal ruolo e dalla natura dell'interesse pubblico tutelato**, non fondati sull'assoluta incompatibilità dell'intervento e superabili con prescrizioni o modifiche progettuali sostanziali)
- ✓ Sono pervenuti **atti di assenso condizionato a cui l'interessato non si è adeguato** con le dovute modifiche e rettifiche progettuali
- ✓ L'interessato durante la fase asincrona ha provveduto spontaneamente alla integrazione o sostituzione di uno o più documenti, e si ritiene **opportuno consentire un nuovo esame da parte degli altri soggetti** coinvolti
- ✓ durante la fase asincrona **uno o più cittadini hanno presentato motivate osservazioni e/o opposizioni** e si ritengono necessarie ulteriori verifiche **da parte di altri enti** ➡

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

I casi intermedi

- ✓ In questi casi **il r.d.p. convoca la conferenza simultanea in modalità sincrona** nella data fissata in sede di indizione
- ✓ In questo periodo di emergenza e di distanziamento sociale **anche le conferenze simultanee in modalità sincrona possono essere gestite con modalità telematica.** Fino alla fine dell'emergenza, e anche oltre in diversi casi, diverse piattaforme offrono **gratuitamente servizi avanzati di videoconferenza**, nell'ambito dell'iniziativa **Solidarietà digitale**, a cura di Agid e del Ministero per l'Innovazione tecnologica e la Digitalizzazione

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il rapporto tra la legge 241/1990 e il D.P.R. 160/2010

- ✓ *modifiche al D.L. 112/2008 – art. 3 D.Lgs. 127/2016*: soppressione del secondo periodo dell'art. 38 comma 3 lett. f) «In caso di diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241». Viene così **abrogata la previsione della facoltatività dell'indizione della conferenza**
- ✓ *modifiche all'art. 7 D.P.R. 160/2010 – art. 3 D.Lgs. 127/2016* : **la conferenza è sempre indetta quando è necessario acquisire atti di assenso di diversi enti pubblici**, mentre prima l'obbligatorietà era limitata al caso in cui i procedimenti necessari per ottenere gli atti di assenso avessero durata superiore a 90 giorni, e negli altri casi l'indizione era facoltativa

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il rapporto tra la legge 241/1990 e il D.P.R. 160/2010

- a) il SUAP entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza può richiedere all'interessato la documentazione integrativa (fase istruttoria)
- b) nei successivi 30 giorni l'ufficio adotta il provvedimento conclusivo (fase decisoria)
- c) se è necessario acquisire intese o atti di assenso comunque denominati da parte di diversi enti, il responsabile del SUAP indice una conferenza di servizi come disciplinata dagli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/1990 (art. 7 comma 3)

La conferenza di servizi semplificata (D.Lgs. 127/2016)

Il rapporto tra la legge 241/1990 e il D.P.R. 160/2010

- d) scaduto il termine previsto dal D.P.R., pari a **60 giorni** (30 per la richiesta di documentazione integrativa + 30 per l'istruttoria), l'ente procedente conclude in ogni caso il procedimento **prescindendo dai pareri non rilasciati**

Pertanto nella *lex specialis* del SUAP **la conferenza di servizi si attiva obbligatoriamente solo nel caso di cui all'art. 7 c. 3**: terminata la fase istruttoria che può durare fino a 30 giorni, occorre acquisire atti di assenso da parte di diversi enti pubblici, così come del resto prevede, in via generale, l'art. 14 comma 2 della legge 241/1990