



PON GAS FSE 2007÷2013, Obiettivo Convergenza, Asse E - "Capacità istituzionale"
Progetto: "Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione"

Seminario

"Semplificazione dell'azione amministrativa, SCIA, Conferenza di Servizi e Autorizzazione Unica Ambientale"

La Conferenza di servizi dopo la riforma del 2010

a cura di Isabella Salza

Bari, 15 luglio 2013
Sala Cineporto, Fiera del Levante, Lungomare Starita



La riforma della Conferenza di servizi

- La conferenza di servizi è **uno strumento di semplificazione amministrativa** volto a facilitare l'acquisizione, da parte della pubblica amministrazione, di autorizzazioni, atti, licenze, permessi e nulla-osta o di altri elementi comunque denominati, mediante la convocazione di apposite riunioni a cui partecipano le amministrazioni competenti (c.d. *conferenza*) anche finalizzate all'adozione di un provvedimento amministrativo.
- Nelle intenzioni del legislatore essa può essere vista **sia come un modulo procedimentale di semplificazione che come uno strumento di coordinamento**, diretto a soppesare ed aggregare la pluralità degli interessi coinvolti in un determinato procedimento. La funzione è quella di **coordinare l'attività delle amministrazioni attraverso una valutazione contestuale degli interessi pubblici in gioco in vista di un risultato finale unitario**.
- La disciplina della conferenza di servizi è stata profondamente riformata dall'art. 49 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122. La riforma ha riguardato gli articoli 14, 14-ter, 14-quater della legge n. 241 del 1990.

Le conferenze di servizi istruttoria e decisoria (art. 14 Legge n. 241/1990)

- La **conferenza di servizi** si dice **“istruttoria”** quando la sua indizione non è necessaria ai fini dell’adozione del provvedimento finale, ma può essere utile per consentire un confronto tra le amministrazioni portatrici di più interessi pubblici coinvolti nel procedimento.
- Il **D.L. n. 78/2010** ha eliminato, dal primo comma dell’art. 14, l’inciso **“di regola”**, chiarendo, in tal modo, che la conferenza istruttoria è uno **strumento facoltativo** al quale l’amministrazione procedente può ricorrere per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici.
- La **conferenza di servizi** si dice **“decisoria”** quando la decisione da prendere è **“pluristrutturata”**, nel senso che il provvedimento finale non può essere adottato senza previo assenso di altre amministrazioni. Se tale assenso non viene rilasciato entro 30 giorni dalla richiesta, l’amministrazione procedente ha l’obbligo di convocare la conferenza di servizi.
- La convocazione della conferenza decisoria è, invece, facoltativa quando:
 - 1) è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate (ipotesi introdotta dalla L. n. 15/2005);
 - 2) per espressa previsione normativa è **consentito all’amministrazione procedente di provvedere in assenza della determinazione di un’altra P.A.** (D.L. n. 78/2010).

Procedimento della conferenza di servizi I

Art. 14-ter

Convocazione della conferenza di servizi

- La conferenza è convocata dall'amministrazione precedente entro 15 giorni successivi dalla data di indizione ovvero 30 nei casi di maggiore complessità (certezza dei tempi, principio introdotto con la riforma della legge n. 15 del 2005).
- Le amministrazioni convocate possono chiedere che la riunione della conferenza si svolga in una data diversa e comunque entro 10 giorni successivi dalla prima riunione.
- Per le amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio culturale **la riforma ha introdotto un regime differenziato** che:
 - 1) consente lo **slittamento della conferenza di 15 giorni anziché di 10;**
 - 2) prevede la **programmazione almeno trimestrale delle riunioni delle conferenze di servizi che coinvolgano atti di competenza del MIBAC (cfr Circ. Uff. leg. MIBAC 23 aprile 2013).**

Fine perseguito: Migliore organizzazione dei lavori al fine di agevolare la partecipazione alle conferenze da parte del Soprintendente e superare gli ostacoli emersi nella prassi applicativa.

Procedimento della Conferenza di servizi II

Svolgimento dei lavori in conferenza:

- Un'altra importante novità che riguarda le Soprintendenze è contenuta nel **comma 3-bis dell'articolo 14-ter**, che impone al Soprintendente, in caso di opera sottoposta ad autorizzazione paesaggistica, **di esprimersi in via definitiva in sede di conferenza di servizi**

Fine perseguito:

Evitare che la Soprintendenza si pronunci successivamente alla conferenza di servizi vanificando i lavori già svolti e bloccando di fatto il procedimento.

- Il comma 3-bis dell'art. 14-ter deve leggersi in raccordo con il comma 7 del medesimo articolo, che disciplina il **meccanismo del silenzio-assenso in caso di inerzia del rappresentante** che, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione di appartenenza (assenza = assenso). A tal fine, **la riforma ha esteso il meccanismo del silenzio-assenso alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili** (salute, pubblica incolumità, paesaggio, ambiente) con l'esclusione dei provvedimenti di VIA, VAS e AIA, per i quali continua ad essere necessaria una determinazione esplicita.

La modifica della conferenza di servizi nel procedimento davanti al SUE

- L'art. 20, comma 5-*bis* del d.P.R. n. 380/2001 prevede **un'ulteriore semplificazione dei lavori in conferenza di servizi nel procedimento edilizio**. Il D.L. n. 83/2012 (L. 134/2012) ha introdotto, nei casi di indizione della conferenza di servizi da parte del SUE, la **possibilità per le amministrazioni che esprimono parere positivo di non intervenire alla conferenza e trasmettere i relativi atti di assenso**, dei quali si tiene conto ai fini dell'individuazione delle posizioni prevalenti per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento (art. 14-*ter*, comma 6-*bis*, L. n. 241/1990)
- Il comma 10, dell'art. 20, stabilisce, inoltre, che nei casi in cui l'immobile oggetto dell'intervento edilizio sia sottoposto ad un vincolo, il SUE convoca la conferenza di servizi per acquisirne il relativo assenso. In tali casi si applica la procedura semplificata di cui al comma 5-*bis* del medesimo articolo. Il D.L. 21 giugno 2013, n. 69 sopprime il comma 10 mantenendone il contenuto, rispetto ai lavori in conferenza di servizi, ed elimina il silenzio-rifiuto nei casi in cui l'immobile sia sottoposto a vincoli prevedendo sempre l'adozione di un provvedimento espresso.

Procedimento in Conferenza di servizi III

Conclusione dei lavori (art. 14-ter, comma 6-bis):

- I lavori in conferenza di servizi si concludono con una **determinazione adottata dall'amministrazione** precedente tenendo conto delle posizioni prevalenti emerse in quella sede, che sostituisce ogni atto di assenso delle amministrazioni partecipanti o assenti.
- Nella disciplina previgente, tale efficacia sostitutiva era collegata all'adozione di un "provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva" (comma 9 dell'art. 14-ter, oggi soppresso)
- Intento del legislatore:
 - 1) accorpate la fase della determinazione conclusiva con quella dell'adozione del provvedimento conforme per **evitare inutili duplicazioni**
 - 2) risolvere i dubbi emersi sotto la vigenza della precedente disciplina riguardo all'**atto lesivo da impugnare**, identificandolo nella determinazione conclusiva della conferenza (che ha quindi natura provvedimento).
- I lavori in conferenza si concludono in un termine non superiore a 90 giorni (salvo caso VIA).

Procedimento in conferenza di servizi in caso di VIA (prima parte)

Acquisizione della Valutazione d'impatto ambientale

- La durata massima della conferenza di servizi **in caso di VIA non può superare i 240 giorni.**
- Qualora sia necessario acquisire la valutazione di impatto ambientale statale o regionale, l'art. 14-ter, comma 4, impone una **sospensione del termine di 90 giorni per un massimo di ulteriori 90 giorni.**
- Decorso tale termine, in mancanza di una pronuncia sulla compatibilità ambientale, l'amministrazione precedente adotta ugualmente il provvedimento entro i **successivi 30 giorni, prorogabili per altri 30** se sono necessari approfondimenti istruttori.

Procedimento in conferenza di servizi in caso di VIA (seconda parte)

- Per assicurare il rispetto dei termini, il D.L. 78/2010 ha introdotto le seguenti misure:
 - 1) possibilità che le **attività tecnico-istruttorie** necessarie ai fini della VIA e non ancora eseguite dall'amministrazione competente **possano essere demandate da questa ad altre amministrazioni, enti pubblici o istituti universitari**, purché in possesso dei necessari requisiti di qualificazione e di capacità tecnica, con assunzione dei relativi oneri economici a carico del soggetto committente il progetto;
 - 2) i risultati eventualmente già conseguiti in sede di valutazione strategica (VAS) in relazione all'oggetto della conferenza di servizi **possono essere utilizzati senza modificazioni ai fini della VIA**, qualora effettuata dalla medesima autorità competente ad effettuare la VAS.

Fine perseguito: accelerazione dei tempi e eliminazione di duplicazioni inutili.

Il dissenso in conferenza di servizi I

- I rappresentanti delle amministrazioni invitate alla conferenza di servizi sono tenuti, pena di inammissibilità, a manifestare il proprio dissenso in quella sede
- Il dissenso deve essere:
 - 1) congruamente motivato;
 - 2) pertinente (nel senso che non può riguardare questioni che non siano connesse a quelle oggetto della riunione);
 - 3) deve contenere le modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (cosiddetto “dissenso costruttivo”).
- Il DL n. 78/2010 ha **esteso tale previsione alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili** (salute, pubblica incolumità, paesaggio, ambiente) .

Fine perseguito:

Eliminazione delle incertezze connesse alla possibilità di un dissenso qualificato “postumo”.

Il dissenso in conferenza di servizi II

Procedura di superamento del dissenso

Prima della riforma del 2010 la decisione finale era rimessa :

- al Consiglio dei Ministri soltanto in caso di dissenso tra amministrazioni statali;
- alla Conferenza Stato Regioni o alla Conferenza Unificata in caso di dissenso tra amministrazioni statali e amministrazioni regionali o locali.

Nella maggior parte dei casi, le conferenze non erano in grado di provvedere e la questione veniva comunque rimessa al Consiglio dei Ministri o alla Giunta regionale con inutili duplicazioni e sprechi di tempo (infatti, in caso di mancato esercizio del potere sostitutivo da parte della Giunta, era previsto un ulteriore intervento del Consiglio dei Ministri integrato con i Presidenti delle Regioni).

Il dissenso in conferenza di servizi III

- La riforma del 2010 ha perseguito due finalità:
 - 1) garantire la certezza dei tempi di conclusione dei lavori;
 - 2) eliminare i rischi di blocco del procedimento causato dal veto opposto da un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili.
- Il comma 3 dell'art. 14-*quater*, come modificato dal DL 78/2010, ha rimesso la decisione finale al Consiglio dei Ministri che si pronuncia entro **60** giorni previa intesa – se necessario – con le Regioni, le Province e gli Enti locali. Se l'intesa non è raggiunta, il procedimento può comunque andare avanti con una deliberazione del Consiglio dei Ministri nei successivi **30** giorni.
- In questo modo, il dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili può allungare la durata del procedimento **per un massimo di 90 giorni**.

La sentenza della Corte costituzionale sul dissenso in conferenza di servizi

- Con **sentenza n. 179 del 2012**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della modifica introdotta nell'art. 14-*quarter* nella parte in cui prevedeva che in **caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza**, ove l'intesa non sia stata raggiunta, entro il breve termine di 30 giorni, *“il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate”*.
- A seguito di tale pronuncia e in coerenza con essa, **il legislatore ha modificato l'art. 14-*quater*** (art. 33-*octies*, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, nel testo integrato dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221), aggiungendo, al comma 3, una sorta di procedura di “codecisione”, volta a individuare una soluzione condivisa nel caso in cui il dissenso sia espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza.

Il dissenso espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza

- Se il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, **entro 30** giorni dalla data di rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, questo indice una riunione con la partecipazione della Regione o della Provincia autonoma, degli Enti locali e delle amministrazioni interessate.
- Alla riunione partecipa un rappresentante unico legittimato ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione competente.
- I partecipanti devono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa anche presentando delle modifiche al progetto originario.

(Segue)

- Se l'intesa non è raggiunta nel termine di **ulteriori 30** giorni, è indetta una seconda riunione con le medesime modalità, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria.
- Ove non sia comunque raggiunta l'intesa, in un **ulteriore termine di 30 giorni**, le trattative, con le medesime modalità delle fasi precedenti, sono finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso.
- Se all'esito delle predette trattative l'intesa non è raggiunta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.
- Il procedimento è concluso nel termine massimo di **90** giorni.