



**UNIONE EUROPEA**  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la Coesione Territoriale*



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della funzione pubblica*

**PNR** GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020

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

**Workshop**

***Strumenti di cooperazione tra amministrazioni e tra pubblico e privato***

**La disciplina della conferenza di servizi:  
approfondimento sugli aspetti operativi**

**a cura di Riccardo Roccasalva**

**Salerno, 25 novembre 2019  
Provincia di Salerno - Palazzo Sant’Agostino, Via Roma n.104**

# La conferenza di servizi dopo il 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
- ✓ Non muta la tradizionale tripartizione della conferenza: preliminare, istruttoria e decisoria

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

## 1) La conferenza preliminare

- ✓ *finalità*: verificare, prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo, **quali siano le condizioni per ottenere gli atti di assenso necessari**
- ✓ *oggetto*: sia per valutare progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, sia per realizzare opere pubbliche e di interesse generale. Nella prima ipotesi è **sufficiente presentare un'istanza motivata corredata da uno studio di fattibilità**

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

- ✓ *tempistica*: **indizione entro 5 giorni lavorativi**, qualora l'ente precedente ritenga di accogliere la richiesta motivata di indizione della conferenza. Svolgimento con le modalità della conferenza semplificata, i cui termini possono essere **abbreviati fino alla metà**
- ✓ le amministrazioni coinvolte esprimono le proprie determinazioni sulla base della documentazione prodotta dall'interessato (NO richieste di integrazione documentale)
- ✓ scaduto il termine entro il quale le amministrazioni devono rendere le proprie determinazioni, l'amministrazione precedente le trasmette, entro cinque giorni, al richiedente (NO determina di conclusione, come invece accade per la conferenza di servizi decisoria)

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

- ✓ la successiva conferenza sull'istanza o sul progetto definitivo è indetta dall'amministrazione procedente **direttamente in forma simultanea**
- ✓ in questa sede gli enti coinvolti devono attenersi a quanto indicato nella conferenza preliminare, salvo il caso di significativi elementi emersi nel successivo procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati sul progetto definitivo
- ✓ nelle procedure di realizzazione di **opere pubbliche o di interesse pubblico**, la conferenza si esprime sul **progetto di fattibilità tecnica ed economica**, al fine di indicare le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

## 2) La conferenza istruttoria

- ✓ Può essere indetta dall'amministrazione precedente, anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato:
  - a) quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo
  - b) ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati
- ✓ Può svolgersi in modalità digitale (come la decisoria) o meno, secondo quanto deciso dall'amministrazione precedente

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

## 3) La conferenza decisoria

- ✓ 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 dopo il 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 «sensibili»**
- ✓ La conferenza “simultanea”, con la riunione, si terrà solo quando è strettamente necessario



# La conferenza di servizi dopo il 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 a 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**)

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

- ✓ La conferenza semplificata è indetta **entro 5 giorni lavorativi** dall'inizio del procedimento di ufficio o dal ricevimento della domanda
- ✓ Vengono **eliminati così i “tempi morti” di attesa** (30 giorni prima di indire la conferenza), la “corsa a ostacoli” per convocare le riunioni e le conferenze che vanno deserte
- ✓ **La determinazione motivata di conclusione positiva**, adottata entro 5 giorni lavorativi, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso comunque denominati

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

## Requisiti di legittimità dei pareri negativi (art. 14-bis comma 3):

- ✓ congruamente motivati
- ✓ formulati in termini di assenso o dissenso (quindi CHIARI)
- ✓ devono indicare, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso (parere «costruttivo»). In questo caso le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso:
  - ❑ sono espresse in modo chiaro e analitico
  - ❑ 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

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

## I pareri non soggetti a silenzio-assenso

Solo nei casi in cui disposizioni del **diritto dell'Unione europea** richiedono l'adozione di **provvedimenti espressi**

Unico caso certo in campo ambientale:

- ✓ **autorizzazione ordinaria alle emissioni in atmosfera** (art. 269 Codice dell'Ambiente)

Caso in cui si riscontrano difformità applicative nelle varie regioni italiane:

- ✓ **autorizzazione agli scarichi** (art. 124 Codice dell'Ambiente) – alcune regioni, come la Sardegna e l'Umbria, non ritengono applicabile il silenzio-assenso, interpretando in senso restrittivo la Direttiva comunitaria 91/271/CEE)

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

- ✓ 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**. Nei procedimenti a istanza di parte questa determinazione produce gli effetti della comunicazione dei motivi ostativi (**art. 10-bis legge 241/90**)
- ✓ Quando sono acquisiti **atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali**, viene convocata la c.d.s. contestuale, i cui lavori si concludono entro 45 giorni



# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

## La conferenza contestuale (o simultanea)

È prevista solo:

- ✓ quando nel corso della conferenza semplificata sono stati **acquisiti atti di assenso o dissenso** che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono **modifiche sostanziali**
- ✓ nei casi di particolare complessità della decisione da assumere, d'ufficio o su **richiesta motivata**
- ✓ in caso di progetto sottoposto a **VIA regionale**
- ✓ quando il privato presenta il **progetto definitivo dopo la conclusione della conferenza preliminare**;
- ✓ quando la indice l'amministrazione procedente su **richiesta motivata dell'interessato o di un ente partecipante**


# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

## Il rappresentante unico

- ✓ Ciascun ente è rappresentato da un unico soggetto **abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante** la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza
- ✓ Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal **Presidente del Consiglio** o, in caso di amministrazioni periferiche, dal **Prefetto**. Le altre amministrazioni statali possono comunque intervenire in funzione di supporto



# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

- ✓ Ciascuna Regione e ciascun Ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa Regione o allo stesso Ente locale, nonché l'eventuale partecipazione dei suddetti enti ai lavori della conferenza  occorre adottare tutte le misure idonee ad assicurare il coordinamento degli uffici e degli enti coinvolti
- ✓ perciò, in funzione dei vari livelli di governo, occorre inviare comunicazioni e documenti a Prefetto, Presidenza del Consiglio – Dipartimento del coordinamento amministrativo, Regione ed Enti locali + altri enti

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

- ✓ I lavori della conferenza simultanea convocata a seguito di quella semplificata, si concludono **entro 45 giorni dalla data della prima riunione**
- ✓ Se la conferenza simultanea è indetta **in caso di decisioni complesse**, l'ente procedente può indire la conferenza e convocare la riunione nei successivi 45 giorni. I lavori della conferenza si concludono, in questo caso, **entro 45/90 giorni dalla data della prima riunione**
- ✓ Anche in questo tipo di conferenza si applica il **silenzio-assenso**: si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

- ✓ La **determinazione motivata di conclusione positiva** della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati
- ✓ In caso di **approvazione unanime**, la determinazione è **immediatamente efficace**. In caso di approvazione sulla base delle **posizioni prevalenti**, l'**efficacia** della determinazione è **sospesa** se sono stati espressi dissensi qualificati per il periodo (10 giorni dalla sua comunicazione) utile alla presentazione dell'opposizione

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

- ✓ Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-nonies (**annullamento**)
- ✓ Possono altresì sollecitarla, purché abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante unico, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-quinquies (**revoca**)

# La conferenza in caso di decisioni complesse



# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

## La SCIA condizionata (art. 19-bis comma 3)

- ✓ Si tratta dei casi in cui **l'efficacia della SCIA è condizionata** dall'acquisizione di altre autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati (pareri di altri uffici e amministrazioni o esecuzione di verifiche preventive)
- ✓ **Il meccanismo della SCIA opera all'inizio** (fase di presentazione della SCIA) **e alla fine** del procedimento (una volta ottenuti gli atti di assenso)
- ✓ Le richieste degli atti di assenso non gravano sul privato ma sulla amministrazione procedente (che si attiva **attraverso la conferenza di servizi**)

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

## La conferenza per la VIA regionale

- ✓ coordinamento tra il procedimento finalizzato al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio o la realizzazione di un'attività o di un impianto e quello relativo al giudizio di compatibilità ambientale
- ✓ tutti gli atti di assenso sono acquisiti nell'ambito di un'unica conferenza di servizi che ha carattere decisorio e che si svolge in modalità simultanea

# La conferenza di servizi dopo il D.Lgs. 127/2016

- ✓ la conferenza è indetta dall'amministrazione competente al rilascio della VIA **non oltre 10 giorni dall'esito della verifica documentale** (art. 23 comma 4 Codice Ambiente)
- ✓ **termine** per la conclusione della conferenza: coincide con quello di conclusione del procedimento di VIA e cioè **150 giorni, prolungabili di ulteriori 60** giorni nel caso di accertamenti e indagini di particolare complessità



# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia)

## Il coordinamento con le discipline speciali

- ✓ **clausola generale di coordinamento – art. 8:** i rinvii agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/1990, ovunque ricorrano nella normativa vigente, si intendono riferiti alla nuova disciplina della conferenza di servizi introdotta dal D.Lgs. 127/2016
- ✓ **modifiche al D.P.R. 380/2001 testo unico dell'edilizia - art. 2**
  - a) **modifica all'art. 5 comma 3 alinea (SUE): nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire la conferenza di servizi è sempre indetta**, quando è necessario acquisire più atti di assenso per la realizzazione dell'intervento edilizio

# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia)

- b) **modifica all'art. 5 comma 3 lett. g):** «Il SUE acquisisce gli atti di assenso, comunque denominati, previsti per gli interventi edilizi su immobili vincolati, ~~fermo restando che, in caso di dissenso manifestato dall'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali, si procede ai sensi del medesimo codice~~». Si allinea così la disciplina urbanistica alla nuova disciplina generale in base alla quale nella conferenza di servizi nessun interesse, compreso quello posto alla tutela dei beni culturali e del paesaggio, può, di per sé, bloccare la conclusione del procedimento

# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia)

- c) **modifica all'art. 20 comma 3**: viene aggiunto il seguente periodo: «Qualora sia necessario acquisire **ulteriori atti di assenso**, comunque denominati, **resi da amministrazioni diverse**, si procede ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990»
- d) **il comma 5-bis dell'art. 20 è abrogato**: «Se entro il termine di cui al comma 3 non sono intervenute le intese, i concerti, i nulla osta o gli assensi, comunque denominati, delle altre amministrazioni pubbliche, o è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate, qualora tale dissenso non risulti fondato sull'assoluta incompatibilità dell'intervento, il responsabile dello sportello unico indice la conferenza di servizi»

# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia)

- e) **il comma 9 dell'art. 20 è abrogato:** «In caso di diniego dell'atto di assenso, eventualmente acquisito in conferenza di servizi, decorso il termine per l'adozione del provvedimento finale, la domanda di rilascio del permesso di costruire si intende respinta. Il responsabile del procedimento trasmette al richiedente il provvedimento di diniego dell'atto di assenso entro cinque giorni dalla data in cui è acquisito agli atti»

# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.P.R. 160/2010 (SUAP)

- ✓ *modifiche al D.L. 112/2008 – art. 3*: 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 al D.P.R. 160/2010 – art. 3* : **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

# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.P.R. 160/2010 (SUAP)

- ✓ **l'art. 7 del D.P.R. 160/2010** prevede:
  - 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 **indica** una conferenza di servizi come disciplinata dagli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/1990 (**art. 7 comma 3**)

# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.P.R. 160/2010 (SUAP)

- 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

# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.P.R. 59/2013 (AUA)

- ✓ *modifiche al D.P.R. 59/2013 (AUA) – art. 4:* la conferenza è sempre indetta nei casi previsti dalla legge 241/90, non è più una semplice facoltà. Il testo previgente dell'art. 4 comma 4 prevedeva una conferenza di servizi facoltativa nei casi in cui i termini dei procedimenti necessari per acquisire gli atti di assenso fossero inferiori a 90 giorni
- ✓ È inoltre abrogata la norma che consentiva ai soggetti competenti in materia ambientale di esprimere parere positivo anche senza intervenire alla conferenza, mediante la semplice trasmissione dei relativi atti di assenso



# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente)

## La conferenza per la VIA regionale

- ✓ *integrazioni al D.Lgs. 152/2006* – **art. 1 comma 4**: coordinamento tra il procedimento finalizzato al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio o la realizzazione di un'attività o di un impianto e quello relativo al giudizio di compatibilità ambientale
- ✓ tutti gli atti di assenso sono acquisiti nell'ambito di un'unica **conferenza di servizi** che ha **carattere decisorio** e che si svolge in **modalità simultanea**
- ✓ la conferenza è indetta dall'amministrazione competente al rilascio della VIA **non oltre 10 giorni dall'esito della verifica documentale** (art. 23 comma 4 Codice Ambiente)

# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente)

- ✓ **termine** per la conclusione della conferenza: coincide con quello di conclusione del procedimento di VIA, e cioè **150 giorni, prolungabili di ulteriori 60** giorni nel caso di accertamenti e indagini di particolare complessità (art. 26 Codice Ambiente)
- ✓ la nuova disciplina della conferenza di servizi **non si applica** ai progetti sottoposti a **VIA statale**
- ✓ **modifiche al D.Lgs. 152/2006 – art. 5**: sono abrogate tutte le disposizioni che prevedono l'indizione facoltativa della conferenza di servizi, e sono modificate le disposizioni di rinvio alla vecchia formulazione degli articoli 14 e seguenti

# Il raccordo tra la legge 241/90 e il D.Lgs. 42/2004 (Codice del paesaggio)

- ✓ integrazioni al D.Lgs. 42/2004 – **art. 6**: quando in conferenza occorre acquisire l'autorizzazione paesaggistica, per la quale è previsto il parere obbligatorio e vincolante del Soprintendente, la comunicazione di indizione va fatta sia all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione (se diversa dalla procedente), sia al Soprintendente