

LA NUOVA CONFERENZA DI SERVIZI ALLA LUCE DEL DECRETO LEGISLATIVO 127 DEL 2016

Il 28 luglio 2016 è entrato in vigore il D. Lgs. 127/2016, recante la nuova disciplina organica della conferenza di servizi, in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 124/2015. Il nuovo provvedimento ridefinisce i diversi tipi di conferenza di servizi, le modalità e le tempistiche di loro svolgimento, l'obbligatorietà o meno delle relative convocazioni, la formazione della determinazione conclusiva e le procedure per il superamento degli eventuali dissensi, le condizioni ed i limiti per l'esercizio del potere di revoca e di annullamento d'ufficio della determinazione conclusiva. Vengono, inoltre, dettate misure di coordinamento tra la nuova disciplina generale della conferenza di servizi e quelle contenute in alcune normative settoriali (procedimenti edilizi, SUAP, AUA, VIA, VAS, VINCA, AIA, autorizzazioni alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti, autorizzazioni paesaggistiche).

Il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 *"Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124"*, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 162, del 13 luglio 2016 ed è entrato in vigore il successivo 28 luglio.

Il nuovo provvedimento 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-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 (che nel loro complesso avevano già registrato 12 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, di beni paesaggistici).

Per espressa previsione del relativo art. 7 (disposizione transitoria), **le nuove norme trovano applicazione ai procedimenti avviati successivamente all'entrata in vigore del D. Lgs. 127/2016**, mentre l'art. 8 (clausola generale di coordinamento) stabilisce che i rinvii operati dalle norme vigenti agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/1990 devono intendersi riferiti al testo di quest'ultimi come riformulati dal D. Lgs. 127/2016.

1. Le diverse tipologie di conferenza di servizi

Il nuovo art. 14 della legge 241/1990, così come sostituito dall'art. 1 del D. Lgs. 127/2016, conferma l'esistenza di tre diverse tipologie di conferenza di servizi:

a) la **conferenza istruttoria, di carattere facoltativo**, che l'amministrazione procedente può indire (anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato) per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in uno stesso procedimento amministrativo, oppure in più procedimenti amministrativi tra loro connessi, riguardanti le stesse attività o gli stessi risultati (art. 14, comma 1, della legge 241/1990);

b) la **conferenza decisoria, la cui indizione è obbligatoria**

b.1) quando la conclusione del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso comunque denominati di competenza di altre amministrazioni e/o gestori di beni o servizi pubblici (c.d. atti endoprocedimentali)

b.2) quanto l'attività del privato è subordinata al rilascio di più atti di assenso, comunque denominati, di competenza di diverse amministrazioni, che debbono essere adottati a conclusione di distinti procedimenti (c.d. procedimenti connessi) (art. 14, comma 2, legge 241/1990).

Si evidenzia che **nel caso in cui l'amministrazione procedente debba acquisire un solo atto di assenso, comunque denominato, di competenza di altra amministrazione, in luogo della conferenza di servizi trova applicazione l'istituto del silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche** e tra queste ed i gestori di beni o servizi pubblici, disciplinato dall'**art. 17-bis della legge 241/1990**, introdotto dall'art. 3 della legge 124/2015 (così Cons. Stato, Adunanza Commissione speciale, parere 13.07.2015, n. 1640).

c) la **conferenza preliminare, di carattere facoltativo**, che l'amministrazione procedente può indire, su motivata richiesta del privato, per indicare al richiedente, prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo, le condizioni necessarie per ottenere in ordine a quest'ultimi i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati (art. 14, comma 3, legge 241/1990).

2 – La partecipazione dei soggetti (anche privati) interessati

Il nuovo art. 14, comma 5, della legge 241/1990, con portata “trasversale” a tutte le tipologie di conferenza di servizi, stabilisce che **l’indizione della conferenza debba essere comunicata ai soggetti che a norma dell’art. 7 della medesima legge sono destinatari della comunicazione di avvio del procedimento** (soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e soggetti che per legge debbono intervenire nel procedimento), nonché ai soggetti ai quali deve comunque essere data notizia dell’inizio del procedimento (soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai diretti destinatari del provvedimento, ai quali quest’ultimo possa arrecare un pregiudizio).

Viene, altresì, stabilito che **tali soggetti possono intervenire nel procedimento** ai sensi dell’art. 9 della legge 241/1990, con la conseguente facoltà di esercitare i diritti indicati nel successivo art. 10 della legge sul procedimento amministrativo, ovvero:

- a) di prendere visione degli atti del procedimento (laddove non ricorrano le cause di esclusione di cui all’art. 24)
- b) di presentare memorie scritte e documenti, che l’amministrazione ha l’obbligo di valutare se pertinenti.

Con esclusivo riferimento alla **conferenza simultanea** (o con modalità sincrona), l’art. 14-ter, comma 6, della legge 241/1990, prevede che i **soggetti interessati, ivi compreso il soggetto proponente il progetto eventualmente dedotto in conferenza, possano essere invitati a partecipare alle riunioni della conferenza**.

Riguardo alla “partecipazione” del soggetto proponente, va rilevato che la nuova disciplina rappresenta un passo indietro rispetto a quanto prevedeva il previgente art. 14-ter, comma 2-bis, della legge 241/1990, in base al quale *“Alla conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14-bis sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto”*.

3. Le diverse modalità di svolgimento della conferenza di servizi

Oltre a distinguerle in ragione della diversa funzione nell’ambito del/i procedimento/i amministrativo/i (istruttoria, decisoria, preliminare), la riforma operata con il D. Lgs. 127/2016 delinea anche due diverse modalità di svolgimento dei lavori della conferenza di servizi:

a) la **conferenza semplificata, con modalità asincrona**, caratterizzata dall’assenza di riunioni comportanti la partecipazione contestuale dei rappresentanti delle diverse amministrazioni coinvolte. Le tradizionali riunioni sono sostituite dalla trasmissione per via telematica, tra le stesse amministrazioni, delle comunicazioni, delle istanze e della relativa documentazione, nonché delle determinazioni espresse da ciascuna amministrazione in vista della decisione oggetto della conferenza (art. 14-bis legge 241/1990).

Nella guida pubblicata sul sito del Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione (<http://www.italiasemplice.gov.it/conferenza/guida-alle-novita-della-conferenza-di-servizi/>) è precisato che *“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). Se si utilizza la posta elettronica ordinaria, può essere utile chiedere con le stesse modalità conferma scritta dell’avvenuta ricezione (art. 14-bis, comma 1). Inoltre, le nuove disposizioni prevedono la possibilità per le amministrazioni di inviare le credenziali di accesso a una piattaforma telematica in cui sono depositate le informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell’istruttoria (art. 14-bis, comma 2, lettera a)”*.

E’ questa la **modalità ordinaria di svolgimento della conferenza decisoria, nonché di quelle istruttoria e preliminare**.

b) la **conferenza simultanea, con modalità sincrona**, caratterizzata dallo svolgimento di riunioni con la partecipazione contestuale, eventualmente anche solo in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni coinvolte (art. 14-ter legge 241/1990).

Costituisce la **modalità obbligatoria** di svolgimento della conferenza di servizi nel caso di

- b.1) progetti sottoposti a VIA regionale (art. 14, comma 4, legge 241/1990),
- b.2) acquisizione, nell’ambito della conferenza di servizi semplificata, di atti di assenso indicanti condizioni o prescrizioni che richiedono (ovvero di atti di dissenso il cui superamento richiede) modifiche sostanziali al progetto originariamente esaminato (art. 14, comma 6, legge 241/1990).

Costituisce **modalità facoltativa** (per l'amministrazione procedente) di svolgimento della conferenza di servizi nel caso di

b.3) particolare complessità della determinazione da assumere (art. 14-bis, comma 7, primo periodo, legge 241/1990)

b.4) richiesta motivata di altra amministrazione coinvolta o del privato interessato, avanzata entro il termine fissato per le richieste di integrazione documentale nel caso di conferenza decisoria con modalità asincrona (massimo 15 gg. dall'indizione) (art. 14-bis, comma 7, terzo periodo, legge 241/1990).

4. L'iter della conferenza semplificata

Come già evidenziato al punto 2, la forma semplificata costituisce la modalità ordinaria di svolgimento della conferenza decisoria, nonché di quelle istruttoria e preliminare.

Nella tabella che segue sono schematizzate le diverse fasi nelle quali si articola l'iter della conferenza semplificata, con l'indicazione dei relativi termini di svolgimento.

N°	FASE	TEMPO RIFERITO ALLA SINGOLA FASE	TEMPO PROGRESSIVO TOTALE
1	Convocazione della conferenza	Entro 5 giorni lavorativi - dall'inizio del procedimento d'ufficio - dal ricevimento della domanda, nel caso di procedimento ad iniziativa di parte	5 giorni lavorativi* * la norma non precisa se il sabato deve intendersi festivo, così come previsto, ad esempio, dalle regole processuali (art. 52, comma 5, D. Lgs. 104/2010 – Codice processo amministrativo)
2	Eventuale richiesta di integrazioni documentali o di chiarimenti, purché non riguardino fatti, stati o qualità già attestati in documenti in possesso dell'amministrazione o da questa acquisibili presso altra P.A.	Entro 15 giorni dalla convocazione (termine perentorio)	20 giorni (i primi 5 devono essere lavorativi)
3	Trasmissione, da parte di ciascuna amministrazione coinvolta, della propria determinazione relativa alla decisione oggetto della conferenza	Entro 45 giorni dalla convocazione (termine perentorio) oppure Entro 90 giorni nel caso in cui tra le amministrazioni coinvolte ve ne siano anche di preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della tutela della salute dei cittadini (c.d. "interessi sensibili")	50 giorni (i primi 5 devono essere lavorativi) oppure 95 giorni (i primi 5 devono essere lavorativi)
4	Adozione, da parte dell'amministrazione procedente, della determinazione conclusiva positiva della conferenza, nel caso abbia acquisito solo atti di assenso non condizionati, anche impliciti, oppure qualora ritenga, anche sentito il privato, che le condizioni e le prescrizioni indicate dalle P.A. per l'assenso o il superamento del dissenso	Entro 5 giorni lavorativi dalla scadenza del termine di cui al punto 3	55 giorni (i primi 5 e gli ultimi 5 devono essere lavorativi) oppure 100 giorni (i primi 5 e gli ultimi 5 devono essere lavorativi)

	possano essere accolte senza modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza		
oppure			
4.1	Adozione, da parte dell'amministrazione procedente, della determinazione conclusiva negativa della conferenza, nel caso abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, e – nel caso di procedimento ad istanza di parte - relativa comunicazione tempestiva al privato istante ai sensi dell'art. 10-bis della legge 241/1990	Entro 5 giorni lavorativi dalla scadenza del termine di cui al punto 3	55 giorni (i primi 5 e gli ultimi 5 devono essere lavorativi) oppure 100 giorni (i primi 5 e gli ultimi 5 devono essere lavorativi)
4.1.1	Eventuale presentazione, a cura del privato istante, di osservazioni ai motivi ostativi all'accoglimento della domanda sulla quale si è formata la determinazione conclusiva negativa della conferenza.	Entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al precedente punto 4.1	65 giorni* (i primi 5 e gli ultimi 5 devono essere lavorativi) oppure 110 giorni* (i primi 5 e gli ultimi 5 devono essere lavorativi) * ai quali va aggiunto il tempo necessario alla comunicazione, che l'art. 10-bis prescrive sia "tempestiva"
4.1.2	Indizione di una ulteriore conferenza di servizi semplificata, per il pronunciamento sulle osservazioni presentate dal privato	Entro 5 giorni lavorativi dal ricevimento delle osservazioni del privato	70 giorni* (i primi 5 e la coppia di 5 prevista ai punti 4.1 e 4.1.2 devono essere lavorativi) oppure 115 giorni* (i primi 5 e la coppia di 5 prevista ai punti 4.1 e 4.1.2 devono essere lavorativi) * ai quali va aggiunto il tempo necessario alla comunicazione di cui all'art. 10-bis, che deve essere "tempestiva"
4.1.3	Ulteriore determinazione conclusiva della conferenza, che può essere - positiva , nel caso di accoglimento delle osservazioni presentate a norma del precedente punto 4.1.1 - negativa , nel caso di mancato accoglimento di tali osservazioni	Entro 45 o 90 giorni , conformemente a quanto indicato al punto 3, ai quali vanno aggiunti i 5 giorni lavorativi di cui al punto 4, per un totale, rispettivamente, di 50 o 95 giorni	120 giorni* (i primi 5 e la terna di 5 prevista ai punti 4.1, 4.1.2 e 4.1.3 devono essere lavorativi) oppure 210 giorni* (i primi 5 e la terna di 5 prevista ai punti 4.1, 4.1.2 e 4.1.3 devono essere lavorativi) * ai quali va aggiunto il tempo necessario alla comunicazione di cui all'art. 10-bis, che deve essere "tempestiva"
oppure			
4.2	Convocazione , da parte dell'amministrazione procedente, della conferenza simultanea , nel caso in cui nella conferenza semplificata siano stati acquisiti atti di assenso indicanti condizioni o prescrizioni che richiedono (ovvero di atti di dissenso il cui superamento richiede) modifiche sostanziali al progetto originariamente esaminato	Entro 10 giorni dalla scadenza del termine di cui al punto 3 (la data della eventuale convocazione della conferenza simultanea, in modalità sincrona, deve essere già indicata nella comunicazione di	60 giorni (i primi 5 devono essere lavorativi) oppure 105 giorni (i primi 5 devono essere lavorativi)

		indizione della conferenza semplificata, in modalità asincrona)	
--	--	---	--

Con riferimento allo svolgimento della conferenza in forma semplificata (ovvero con modalità asincrona), si evidenziano i seguenti aspetti.

4.1 – Il contenuto delle determinazioni rese dalle amministrazioni coinvolte nella conferenza

Le determinazioni devono essere congruamente motivate e sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie per l'assenso.

Le prescrizioni o le condizioni eventualmente indicate per l'assenso o per il superamento del dissenso devono essere espresse in modo chiaro e analitico. Inoltre, va specificato se le prescrizioni o le condizioni sono connesse a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale, oppure se sono discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico (art.14-*bis*, comma 3, legge 241/1990).

4.2 – Il silenzio assenso da parte delle amministrazioni coinvolte nella conferenza

Esclusi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi (ad esempio VIA, AIA, emissioni in atmosfera, ecc.), la mancata comunicazione della determinazione entro il termine indicato dall'amministrazione procedente nella comunicazione di indizione della conferenza, equivale ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, anche implicito. Si considera acquisito in forma implicita l'assenso anche quando la determinazione è priva dei requisiti richiesti, indicati al precedente punto 4.1 (art. 14-*bis*, comma 4).

4.3 – La conclusione positiva della conferenza semplificata

L'amministrazione procedente adottata la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza entro 5 giorni lavorativi dalla scadenza del termine fissato alle amministrazioni coinvolte per rendere la relativa determinazione di competenza.

La determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati, e viene assunta quando:

- a) sono stati acquisiti esclusivamente atti di assenso non condizionato;
- b) sono stati acquisiti atti di assenso non condizionato anche implicito (cioè attraverso il c.d. silenzio-assenso di cui al precedente punto 3.2);
- c) sono stati acquisiti atti di assenso con condizioni e prescrizioni che, ad avviso dell'amministrazione procedente, sentiti il privato interessato e le altre amministrazioni, possono essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza (art.14-*bis*, comma 5, legge 241/1990).

Va rilevato che, nonostante il criterio di delega riportato all'art. 2, comma 1, lett. l), della legge 124/2015, prevedesse la "*revisione dei meccanismi decisionali, con la previsione del **principio della prevalenza delle posizioni espresse in sede di conferenza** per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento nei casi di conferenze decisorie*", il legislatore delegato di cui al D. Lgs. 127/2016 ha di fatto privilegiato il criterio dell'unanimità delle determinazioni delle amministrazioni coinvolte, unanimità raggiunta in prima fase (in presenza, cioè, di soli atti di assenso, ancorché impliciti), oppure in seconda fase, una volta sentiti i privati e le altre amministrazioni (in presenza di atti di assenso indicanti condizioni o prescrizioni che non richiedono - ovvero di atti di dissenso il cui superamento non richiede - modifiche sostanziali al progetto originariamente esaminato).

Riguardo al criterio delle "posizioni prevalenti" [già introdotto nel testo del previgente art. 14-ter, comma 6-bis, della legge 241/1990, dall'art. 49, comma 2, lett. e), del D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 122/2010], la giurisprudenza ne ha riconosciuto il "*contenuto flessibile che, rispetto alla rigidità del metodo maggioritario, consente*

di valutare in concreto, in ragione della natura degli interessi coinvolti, l'importanza dell'apporto della singola autorità e la tipologia del loro eventuale dissenso" (così Cons. Stato, Sez. VI, 21.10.2013, n. 5084).

4.4 – La conclusione negativa della conferenza semplificata e il preavviso di diniego

La determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza, che produce l'effetto del rigetto della domanda, è adottata entro lo stesso termine di 5 giorni lavorativi indicato al precedente punto 4.3, quando l'amministrazione procedente abbia acquisito atti di dissenso che la stessa amministrazione procedente non ritenga superabili.

Anche riguardo a questa fattispecie la soluzione adottata dal legislatore delegato non sembra coerente con il criterio dettato dall'art. 2, comma 1, lett. I), della legge 124/2015, concernente le "posizioni prevalenti", visto che la determinazione negativa della conferenza di servizi in questo caso discende dalla valutazione, operata dall'amministrazione procedente, circa l'insuperabilità del diniego espresso da altra amministrazione (ne basta una sola) coinvolta nella conferenza, a prescindere dalla prevalenza o meno della posizione di cui quella amministrazione è "espressione".

Nei procedimenti ad istanza di parte, la determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza produce gli effetti della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (ex art. 10-bis della legge n.241/1990).

Mentre l'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 14-bis si limita a sancire che *"Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza"*, nella guida pubblicata sul sito del Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione si legge, in proposito, che *"Se il proponente trasmette osservazioni entro 10 giorni, il responsabile del procedimento indice (entro 5 giorni lavorativi) una **nuova conferenza di servizi semplificata**, inviando le osservazioni ricevute alle amministrazioni coinvolte e **fissando un nuovo termine**. Qualora, entro questo termine, le amministrazioni confermino il loro dissenso, nella nuova determinazione conclusiva è data ragione del mancato accoglimento di tali osservazioni (art.14-bis, comma 5)"*.

Quanto da ultimo riportato è coerente con la previsione contenuta nel nuovo art. 10-bis, comma 5, della legge 241/1990, in base al quale, in presenza di osservazioni presentate dal privato, l'amministrazione procedente le trasmette alle altre amministrazioni coinvolte *"e procede ai sensi del comma 2"* (sede, quest'ultima, nella quale sono indicati i tempi delle singole fasi in cui si articola la conferenza semplificata).

5. – L'iter della conferenza simultanea

Come già evidenziato al punto 2, la conferenza simultanea (o con modalità sincrona), costituisce la forma obbligatoria di svolgimento della conferenza di servizi nel caso di

- progetti sottoposti a VIA regionale (art. 14, comma 4, legge 241/1990),
- acquisizione, nell'ambito della conferenza di servizi semplificata, di atti di assenso indicanti condizioni o prescrizioni che richiedono (ovvero di atti di dissenso il cui superamento richiede) modifiche sostanziali al progetto originariamente esaminato (art. 14, comma 6, legge 241/1990).

Rappresenta, inoltre, una modalità facoltativa (per l'amministrazione procedente) di svolgimento della conferenza di servizi nel caso di

- particolare complessità della determinazione da assumere (art. 14-bis, comma 7, primo periodo, legge 241/1990)
- richiesta motivata di altra amministrazione coinvolta o del privato interessato, avanzata entro il termine fissato per le richieste di integrazione documentale nel caso di conferenza decisoria con modalità asincrona (massimo 15 gg. dall'indizione) (art. 14-bis, comma 7, terzo periodo, legge 241/1990).

Nella tabella che segue sono schematizzate le diverse fasi nelle quali si articola l'iter della conferenza simultanea, con l'indicazione dei relativi termini di svolgimento.

N°	FASE	TEMPO RIFERITO ALLA SINGOLA FASE	TEMPO PROGRESSIVO TOTALE
1	Convocazione della conferenza	Entro 5 giorni lavorativi - dall'inizio del procedimento d'ufficio - dal ricevimento della domanda, nel caso di procedimento ad iniziativa di parte	5 giorni lavorativi* * la norma non precisa se il sabato deve intendersi festivo, così come previsto

			dalle regole processuali
2	Eventuale richiesta di integrazioni documentali o di chiarimenti, purché non riguardino fatti, stati o qualità già attestati in documenti in possesso dell'amministrazione o da questa acquisibili presso altra P.A.	Entro 15 giorni dalla convocazione (termine perentorio)	20 giorni (i primi 5 devono essere lavorativi)
3	Svolgimento della prima riunione, se possibile anche in via telematica	Entro 45 giorni dalla convocazione	50 giorni (i primi 5 devono essere lavorativi)
4	Svolgimento di altra/e riunione/i, in esito dell'ultima delle quali l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza	Entro 45 giorni dalla data di svolgimento della prima riunione oppure Entro 90 giorni nel caso tra le amministrazioni coinvolte ve ne siano anche di preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della tutela della salute dei cittadini (c.d. "interessi sensibili")	95 giorni (i primi 5 devono essere lavorativi) oppure 140 giorni (i primi 5 devono essere lavorativi)

5.1 – Il rappresentante unico

Nella conferenza simultanea ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimerne definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso (art. 14-ter, comma 3, legge 241/1990).

Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio o, in caso di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Il rappresentante unico può essere nominato anche per determinate materie o periodi di tempo. Le altre amministrazioni statali possono comunque intervenire in funzione di supporto. Le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, possono esprimere al rappresentante il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza (art. 14-ter, comma 4, legge 241/1990).

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 delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza (art. 14-ter, comma 5, legge 241/1990).

5.2 – Il silenzio assenso da parte delle amministrazioni coinvolte nella conferenza

A norma del nuovo art. 14-ter, comma 7, della legge 241/1990, *"Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza"*.

6. La decisione della conferenza di servizi e i relativi effetti

La determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza decisoria (tanto semplificata, quanto simultanea), adottata dall'amministrazione procedente, **sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati** (art. 14-quater, comma 1, legge 241/1990).

In caso di approvazione unanime, la determinazione è immediatamente efficace. In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti nella conferenza simultanea, l'efficacia della determinazione è sospesa quando sono stati espressi dissensi qualificati per il periodo (10 giorni dalla sua comunicazione) utile alla presentazione dell'opposizione, secondo quanto illustrato nel successivo punto 7 (art. 14-quater, comma 2, legge 241/1990).

L'efficacia degli atti di assenso comunque denominati sostituiti dalla determinazione decorre dalla data della comunicazione della determinazione stessa (art. 14-quater, comma 4, legge 241/1990).

7. I rimedi per le amministrazioni dissenzienti

In caso di dissenso, le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini) possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza.

Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente.

Possono altresì presentare opposizione le amministrazioni delle Regioni e/o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza (art. 14-quinquies, commi 1 e 2, legge 241/1990).

La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza (art. 14-quinquies, comma 3, legge 241/1990).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri indice, entro 15 giorni dalla ricezione dell'opposizione, una riunione con le amministrazioni interessate al fine di raggiungere un accordo. Se alla conferenza hanno partecipato amministrazioni delle Regioni e/o delle Province autonome può essere convocata una successiva riunione, entro 15 giorni dalla precedente.

Nel caso sia raggiunto un accordo, viene adottata una nuova determinazione conclusiva della conferenza (art. 14-quinquies, commi 4, 5 e 6, legge 241/1990).

Nel caso, invece, in cui non venga raggiunto un accordo, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri, che la pone all'ordine del giorno della prima riunione successiva alla scadenza del termine di 15 giorni dall'ultima riunione. Al Consiglio dei Ministri possono partecipare i presidenti delle Regioni e/o delle Province autonome interessate. Se il Consiglio non accoglie l'opposizione, la determinazione conclusiva della conferenza acquista efficacia (art. 14-quinquies, comma 6, legge 241/1990).

8. L'intervento in autotutela

Il nuovo art. 14-quater, comma 2, della legge 241/1990, dispone che le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare, con congrua motivazione, il responsabile del procedimento dell'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela, ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 241/1990 (**annullamento d'ufficio**, nel caso di provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge, o viziato da eccesso di potere o da incompetenza).

Sempre la medesima disposizione prevede che l'intervento in autotutela, ai sensi dell'articolo 21-quinquies della legge 241/1990 (**revoca**, nel caso di sopravvenuti motivi di pubblico interesse, ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario), possa essere sollecitato dalle amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza, purché abbiano partecipato alla conferenza o si siano comunque espresse nei termini loro assegnati (art. 14-quater, comma 2, legge 241/1990).

9. La conferenza di servizi per la valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale

Il nuovo art. 14, comma 4, della legge 241/1990, stabilisce un 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.

Infatti, **tutte le autorizzazioni, i pareri, i nulla osta e gli assensi, comunque denominati, sono acquisiti nell'ambito di un'unica conferenza di servizi, che ha carattere decisorio e che si svolge in modalità simultanea.**

Tale conferenza è indetta dall'amministrazione competente al rilascio della VIA non oltre 10 giorni dall'esito della verifica documentale, di cui all'articolo 23, comma 4 del D. Lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente).

I lavori della conferenza devono concludersi entro il termine di conclusione del procedimento di VIA (**150 giorni**), prorogabile di ulteriori 60 giorni nel caso di accertamenti e di indagini di particolare complessità (art. 26 del D- Lgs. 152/2006).

La nuova disciplina sopra riassunta non si applica ai procedimenti relativi ai progetti sottoposti a VIA di competenza statale.

10. La conferenza di servizi istruttoria

Il nuovo art. 14, comma 1, della legge 241/1990, conferma il carattere facoltativo della conferenza istruttoria, la cui indizione – che può essere richiesta da parte di una delle amministrazioni coinvolte nel procedimento, oppure dal privato interessato - è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione procedente.

La forma di questa conferenza è libera, potendosi svolgere con le modalità della conferenza semplificata, oppure con le diverse modalità definite dall'amministrazione procedente.

11. La conferenza di servizi preliminare

Così come già previsto dalla disciplina previgente, anche in base al nuovo art. 14, comma 3, della legge 241/1990, la conferenza preliminare ha carattere facoltativo e può essere indetta - anche su impulso del privato e con costi a suo carico – al fine di verificare, prima della presentazione del progetto definitivo, quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di assenso.

I progetti che ne costituiscono l'oggetto sono quelli di particolare complessità, quelli relativi ad insediamenti produttivi di beni e di servizi, nonché quelli relativi ad opere pubbliche o di interesse pubblico.

Nel caso di progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e di servizi, l'interessato è tenuto a presentare una richiesta motivata corredata da uno "studio di fattibilità".

Se l'amministrazione procedente accoglie la richiesta, indice entro **5 giorni** lavorativi la conferenza, che si svolge con le modalità della conferenza semplificata, i cui termini possono essere abbreviati fino alla metà. Scaduti tali termini, l'amministrazione procedente trasmette al privato le determinazioni delle amministrazioni coinvolte.

La successiva conferenza sul progetto definitivo è indetta dall'amministrazione procedente direttamente in forma simultanea.

In questa sede le amministrazioni coinvolte devono attenersi a quanto indicato nella conferenza preliminare. Le determinazioni espresse nella conferenza preliminare possono, infatti, essere modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo.

Nel caso di opere pubbliche o d'interesse pubblico, la nuova disciplina chiarisce che la conferenza di servizi si esprime sul "progetto di fattibilità tecnica ed economica" di cui all'art. 23, commi 5 e 6, del D. Lgs. 50/2016 (Nuovo Codice dei contratti pubblici).

12. La nuova disciplina della conferenza di servizi e le normative di settore

12.1 – Le modifiche al Testo unico dell'edilizia (DPR 380/2001)

Le modifiche, operate dall'art. 2 del D. Lgs. 127/2016, riguardano innanzi tutto le disposizioni in materia di Sportello unico edilizia (art. 5, comma 3, del DPR 380/2001), stabilendo l'obbligatorietà dell'indizione della conferenza di servizi nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire, quando è necessario acquisire atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio.

Inoltre, vengono apportate modifiche al procedimento per il rilascio del permesso di costruire (art. 20 del DPR 380/2001), per allineare alla nuova disciplina generale l'indizione e lo svolgimento della conferenza.

Infine, viene abrogato il comma 9 di quest'ultima disposizione del Testo unico, relativo alle ipotesi di diniego, manifestate in conferenza, per gli immobili sottoposti a vincolo, la cui disciplina viene ricondotta a quella generale del dissenso nell'ambito della nuova conferenza.

12.2 – Le modifiche alla disciplina dello sportello unico per le attività produttive (SUAP)

L'art. 3 del D. Lgs. 127/2016 stabilisce che la conferenza di servizi è sempre indetta quando è necessario acquisire atti di assenso di diverse amministrazioni pubbliche, mentre in precedenza l'obbligatorietà era limitata al caso in cui i procedimenti necessari per ottenere gli atti di assenso avessero durata superiore a 90 giorni, restando facoltativa negli altri casi.

12.3 – Le modifiche alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale (AUA)

L'art. 4 del D. Lgs. 127/2016 modifica l'articolo 4 del DPR 59/2013, stabilendo l'obbligatorietà dell'indizione della conferenza nei casi previsti dagli art. 14 e seguenti della legge 241/1990 e dalle leggi regionali.

Coerentemente con la nuova disciplina della conferenza semplificata e con modalità asincrona – caratterizzata dall'assenza di riunioni tra i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte – viene eliminata la disposizione (art. 4, comma 5, ultimo periodo, del DPR 59/2013) che consentiva ai soggetti competenti in materia ambientale di esprimere parere positivo anche senza intervenire alla conferenza, mediante la trasmissione dei relativi atti di assenso.

12.4 – Le modifiche al Codice dell'ambiente

L'art. 5 del D. Lgs. 127/2016 introduce disposizioni di coordinamento con la nuova disciplina della conferenza nel caso di VIA regionale, abrogando in particolare la previsione di indizione facoltativa della conferenza di servizi.

12.5 – La conferenza di servizi nel caso di autorizzazione paesaggistica

L'art. 6 del D. Lgs. 127/2016 si occupa del caso in cui nella conferenza di servizi debba essere acquisita l'autorizzazione paesaggistica, per la quale l'art. 146 del D. Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) prevede il parere obbligatorio e vincolante del Soprintendente.

La nuova disciplina stabilisce che l'amministrazione procedente trasmetta la comunicazione di indizione della conferenza di servizi sia all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione (se diversa dalla procedente), sia al Soprintendente che deve esprimere il parere previsto necessariamente nell'ambito della conferenza.

12.6 – Clausola generale di coordinamento

L'art. 8 del D. Lgs. 127/2016 stabilisce che 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, assicurando in tal modo una generale applicazione della nuova disciplina alle disposizioni presenti nell'ordinamento giuridico.

Roberto Travaglini