

Evoluzione e realtà della conferenza di servizi

(a cura del Servizio Legislativo della Giunta della Regione Puglia)

1. Premessa

Il processo di rinnovamento in itinere della Pubblica Amministrazione ha coinvolto, in primo luogo, i modelli procedimentali operativi degli enti pubblici.

In proposito, negli ultimi quattro lustri, si è assistito ad una progressiva rivisitazione dei tradizionali canoni dell'agire amministrativo, nell'ottica di un recupero di efficienza ed efficacia indispensabile alla realizzazione di un apparato amministrativo moderno, il quale si ponga come interprete degli interessi pubblici generali.

In tale contesto si pone il superamento del modulo organizzativo della gerarchia sicché, sviluppandosi i rapporti intersoggettivi ed interorganici prevalentemente attraverso moduli improntati alla direzione ed alla equiordinazione, sempre più spesso il procedimento amministrativo giunge a conclusione attraverso l'esperimento di attività di concertazione, improntata al coordinamento amministrativo.

I procedimenti di concertazione possono essere intesi come il luogo della negoziazione degli interessi tra le parti, ove non è il procedimento che modula il negoziato, ma il negoziato che plasma il procedimento.

Tra gli istituti chiave della semplificazione amministrativa, assume particolare pregio la Conferenza di servizi.

2. La Conferenza di servizi: origini e natura

L'istituto della Conferenza di servizi viene originariamente previsto in relazione ad alcune discipline di settore (Legge 21 ottobre 1987, n. 441, sullo smaltimento di rifiuti; Legge 29 maggio 1989, n. 205, sui mondiali di calcio), trovando poi collocazione generale e sistematica nella Legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo. Nonostante tale generalizzazione, il Legislatore ha continuato ad intervenire sull'istituto in parola in relazione ad alcune materie specifiche, fino alla riscrittura globale dell'istituto in termini generali ad opera della Legge 24 novembre 2000, n. 340 (Legge di semplificazione amministrativa 1999).

La conferenza di servizi nasce dall'esigenza di semplificare e di snellire i processi decisionali dell'amministrazione e si afferma come espressione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

Essa concentra in un unico contesto logistico e temporale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, rivestendo una duplice funzione.

Possiamo infatti considerare la conferenza di servizi come modulo generale di semplificazione procedimentale, in quanto luogo istituzionale del procedimento nel quale tutti gli interessi pubblici possono essere sincronicamente rappresentati. In tale fase si realizza uno scambio di informazioni tra le varie pubbliche amministrazioni teso al raggiungimento del miglior risultato e della migliore cura dei vari interessi pubblici di cui ogni amministrazione è portatrice.

Sotto altro aspetto la conferenza di servizi rappresenta uno strumento di coordinamento volto alla composizione dei differenti interessi pubblici coinvolti in un dato procedimento e quindi alla individuazione dell'interesse pubblico prevalente.

Come previsto dall'art. 29 della legge 241/1990, anche le disposizioni in materia di conferenza di servizi attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (analogamente a quanto già previsto per la partecipazione dell'interessato al procedimento, l'individuazione del responsabile del procedimento, la fissazione del termine di durata del procedimento, l'accesso ai documenti amministrativi, la durata massima dei procedimenti, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso).

Tesi sulla natura giuridica

Sulla natura giuridica della conferenza di servizi si è a lungo discusso. Tra le differenti posizioni dottrinali emergono sostanzialmente due tesi.

Agli inizi degli anni novanta la dottrina identificava la conferenza di servizi come organo collegiale, sia pure straordinario e temporaneo. Secondo tale tesi l'attività della conferenza conduceva all'adozione di una deliberazione collegiale imputabile alla conferenza in quanto tale e non ai soggetti pubblici partecipanti.

Altra parte della dottrina ha sostenuto, invece, la natura di mero modulo organizzatorio della conferenza, quale forma di raccordo e coordinamento tra più organi di distinte amministrazioni, privo di una propria individualità.

Tale tesi è stata ribadita dalla giurisprudenza (a titolo esemplificativo: TAR Lombardia Sez. III, sent. 28 febbraio 2002, n. 888; Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenze 9 luglio 1999, n. 1193, 7 maggio 2004, n. 2874) che più volte ha avuto modo di confermare che “la conferenza di servizi è concepita quale organo di raccordo tra pubbliche amministrazioni e quindi quale metodo particolare del procedimento amministrativo e di semplificazione procedimentale”.

L'assunto è anche confermato dal fatto che la legittimazione passiva in sede processuale compete solo all'amministrazione o alle amministrazioni che abbiano adottato le statuizioni rilevanti all'esterno, e non alla conferenza, la quale funge da solo strumento di raccordo e di semplificazione organizzativo-procedimentale. Infatti l'atto finale della conferenza viene imputato solo all'amministrazione che adotta il provvedimento finale, ovvero alle altre amministrazioni che attraverso la conferenza esprimono la loro volontà provvedimentale (nel caso della conferenza decisoria).

3. Indizione e tipi di conferenze

La legge n. 241 del 1990 prevede tre tipi di conferenza di servizi:

- **conferenza di servizi istruttoria** (art. 14, commi 1 e 3), nella quale vi è una sola amministrazione competente a decidere (decisione monostrutturata), - in relazione agli interessi pubblici coinvolti in uno (comma 1) o in più procedimenti (comma 3) – che con la conferenza acquisisce l'avviso delle altre amministrazioni portatrici di interessi coinvolti nella procedura;

- **conferenza di servizi decisoria**, di cui al comma 2 dell'articolo 14, in cui la decisione viene definita pluristrutturata, in quanto caratterizzata dalla necessità dell'assenso di più amministrazioni ai fini dell'adozione del provvedimento finale;

- **conferenza di servizi preliminare o predecisoria** in relazione ad una specifica tipologia di conferenza di servizi, ossia quella in materia di progettazione di opere pubbliche o non pubbliche.

Art. 14, commi 1 e 3: la conferenza di servizi istruttoria

La conferenza di servizi istruttoria è un istituto al quale si ricorre nel caso in cui sia opportuno acquisire fatti e interessi pubblici disponendo la partecipazione delle pubbliche amministrazioni cui è affidata la cura di tali interessi.

Dubbi sono stati espressi in dottrina in ordine alla facoltatività o all'obbligatorietà della indizione della conferenza di servizi istruttoria.

Il D.Lgs. 31 maggio 2010, n.78 (convertito dalla L. 122/2010) al primo comma dell'art. 14, sostituendo l'inciso "*indice di regola*", stabilisce che qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente "*può indire*" una conferenza di servizi.

Si è affermato così il carattere facoltativo di tale tipo di conferenza. In tal modo, viene definitivamente rimessa alla discrezionalità della pubblica amministrazione la decisione di convocare la conferenza di servizi istruttoria qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.

La conferenza di servizi istruttoria può riguardare anche una pluralità di procedimenti amministrativi connessi.

Il comma 3 dell'art. 14 dispone infatti che: « *La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta* ».

In questo caso la conferenza viene indetta da una delle amministrazioni coinvolte, in sostanza quella che prende l'iniziativa; tuttavia occorre rilevare che il compito di indire la conferenza spetta in primo luogo all'amministrazione cui è imputata la cura dell'interesse prevalente, da definire caso per caso.

L'indizione spetta alla P.A. procedente deputata all'adozione del provvedimento finale. Formalmente, la conferenza è indetta dal responsabile del procedimento ove competente per l'adozione del provvedimento, ovvero da quest'ultimo su proposta del responsabile (art. 6, lett. c), L. 241/90).

Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni (comma 5 bis introdotto dalla L. 15/2005).

L'invito alla conferenza presuppone l'identificazione dei soggetti coinvolti e dell'oggetto della conferenza. Nella comunicazione devono pertanto essere indicati il luogo e la data della conferenza con un congruo preavviso temporale che consenta una preparata partecipazione da parte delle amministrazioni convocate.

Tali soggetti sono coinvolti nella fase istruttoria, ma è l'ente competente che, esaminate le varie istanze, esprimerà la decisione finale, valutando anche quanto emerso in sede di conferenza (id est: tenendo conto di tutti gli interessi in essa rappresentati).

In ogni caso le risultanze della conferenza di servizi istruttoria non producono effetti giuridici sulla decisione finale (caratteristica principale della conferenza istruttoria). Ciò significa che l'amministrazione che deve adottare l'atto finale del procedimento non è tenuta ad attenersi a quanto emerso in sede di conferenza. Essa infatti svolge una funzione strumentale di coordinamento e di informazione, da cui non scaturisce alcun atto formale con rilevanza esterna.

A proposito dei soggetti da invitare ai lavori della conferenza, occorre rilevare che vanno tenute in considerazione anche le Amministrazioni titolari di interessi coinvolti nel provvedimento adottando, anche se non sono parti tipiche del provvedimento.

Un'applicazione giurisprudenziale del suddetto principio è da rinvenirsi nella Sentenza del T.A.R. Abruzzo 25 ottobre 2002, n. 54, relativa alla realizzazione della galleria di messa in sicurezza del Traforo autostradale del Gran Sasso, rientrando tra le opere strategiche da realizzare ai sensi della Legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Il Giudice amministrativo dichiarava l'illegittimità della conferenza di servizi per una pluralità di vizi, tra i quali ai nostri fini rileva quello della mancata convocazione delle A.S.L. competenti territorialmente, nonostante fossero emerse problematiche di natura sanitaria.

Inoltre possono anche essere invitati soggetti che hanno competenze solo in fase di esecuzione, o comunque interessati: concessionari di servizi pubblici, enti di settore, e anche soggetti privati (ad es. enti rappresentativi di categoria).

Ai sensi del comma 4 dell'art. 14 (introdotto dalla L. 340/2000), la conferenza di servizi è convocata dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale, anche su richiesta dell'interessato (e quindi con riferimento a procedimenti ad iniziativa privata) nei casi in cui l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso (o in altro modo denominati) di competenza di più amministrazioni pubbliche.

Vari autori sostengono la possibilità che il privato possa partecipare a tali lavori, sia pure per fornire un apporto collaborativo, senza diritto di voto.

Tale preventiva partecipazione sarebbe in linea con la stessa ratio della conferenza, tesa alla semplificazione, velocizzazione e completezza della valutazione degli interessi pubblici in ballo. Essa, infatti, eviterebbe la dilatazione dei tempi (in danno dell'operatività delle decisioni assunte in conferenza) in seguito all'instaurarsi di un possibile successivo contraddittorio con il privato titolare di interesse legittimo dopo la conclusione della conferenza.

Conseguentemente, il contributo collaborativo del privato in conferenza realizzerebbe una riduzione del contenzioso con le P.A.

Concessione di lavori pubblici

L'art. 14, comma 5, introdotto dalla L. 340/2000 e modificato dalla L. 15/2005, dispone che in caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente. Anche il concessionario può convocare la conferenza di servizi con il consenso del concedente, al quale spetta comunque il diritto di voto. La conferenza deve essere convocata entro quindici giorni, fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Art. 14, comma 2: la conferenza di servizi decisoria.

La disciplina della conferenza di servizi decisoria, art. 14, comma 2, e articoli 14 ter e 14 quater della legge n. 241 del 1990, è stata più volte modificata ad opera delle leggi nn. 340/2000, 15/2005, 69/2009 ed infine dalla legge 122/2010 (di conversione del D.L. 78/2010).

La conferenza decisoria consente di acquisire intese, concerti, nulla osta (elencazione del comma 2 non tassativa, ma meramente esemplificativa) nel senso che queste ultime sono sostituite dalle determinazioni assunte in sede di conferenza. Si tratta, quindi, di una decisione pluristrutturata, in quanto il provvedimento finale, concordato sulla base degli assenti espressi in conferenza, sostituisce le determinazioni delle amministrazioni partecipanti.

Tale istituto persegue il fine di velocizzare e semplificare l'attività amministrativa attraverso la concentrazione, in un unico contesto, dei procedimenti e delle competenze decisionali di una pluralità di amministrazioni coinvolte.

Poiché la decisione assunta in tale sede sostituisce gli atti che singolarmente le varie amministrazioni dovrebbero assumere, alla conferenza devono essere formalmente invitate tutte le amministrazioni e tutti i soggetti pubblici che, in forza di legge, statale e regionale, nonché di regolamento hanno competenza ad emettere quegli atti di intesa, autorizzazioni, nulla osta, concessioni, concerti, permessi o atti di assenso comunque denominati, richiesti dal procedimento in corso.

Pertanto un'amministrazione può richiedere di essere parte della conferenza in quanto titolare di un potere-dovere ad emettere gli atti sopra indicati, e non in base ad un generico interesse in ordine all'oggetto del procedimento.

Obbligatorietà / Facoltatività della conferenza decisoria.

Nella versione antecedente alla legge di modifica 340/2000 l'indizione della conferenza decisoria rivestiva carattere non obbligatorio (“... *la conferenza di servizi può essere indetta*”), con la conseguenza che la valutazione di opportunità da parte dell'amministrazione precedente risultava difficilmente sindacabile.

I problemi interpretativi vengono risolti dalla legge 340/2000 che introduce l'obbligatorietà della conferenza di servizi decisoria, modificando il comma 2 dell'art. 14 che dispone che: la conferenza di servizi “*è sempre indetta*” quando l'amministrazione precedente deve acquisire intese, concerti,

nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga entro trenta_giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta.

La locuzione “*entro trenta giorni dalla ricezione*”, è stata introdotta dalla legge di riforma, n. 15 del 2005, chiarendo, in tal modo, l'esatto momento a partire dal quale comincia a decorrere il termine previsto per l'obbligatoria indizione della conferenza di servizi, precisando che i trenta giorni (e non più quindici previsti dalla precedente L. 340/2000) decorrono dalla ricezione della richiesta di indizione da parte dell'amministrazione competente (anziché genericamente dall'inizio del procedimento come previsto nella precedente formulazione).

La L. 15/2005, inoltre, ha inserito un ultimo periodo al comma 2, che prevede la possibilità di indire la conferenza di servizi decisoria (facoltativa) anche “*quando nello stesso termine (di trenta giorni) è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate*”.

Tale statuizione risolve anche il dubbio ingenerato dalla precedente formulazione del comma 2, dalla quale non era chiaramente deducibile se l'obbligatorietà della conferenza fosse legata alla circostanza che le amministrazioni debitamente interpellate non si fossero pronunciate in alcun modo entro il termine previsto, ovvero se la previsione di obbligatorietà scattasse anche nel caso in cui la risposta fosse stata regolarmente espressa nei termini, ma si fosse risolta in un diniego.

Dunque, in caso di mancata risposta, l'indizione della conferenza rimane obbligatoria, mentre in caso di dissenso preventivo essa è facoltativa ed assume la funzione di sede di possibile mediazione e composizione dei conflitti tra amministrazione procedente e amministrazione dissenziente, fermo restando che l'amministrazione procedente può, proprio per effetto del dissenso espresso, decidere di desistere dalla propria iniziativa procedimentale.

L'ultima integrazione del comma 2, operata dalla L. 122/2010, prevede una ulteriore possibilità di indizione di conferenza decisoria “facoltativa” nei casi in cui espresse previsioni normative consentano all'amministrazione procedente di provvedere direttamente (nello stesso termine di trenta giorni) in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti coinvolte.

Art. 14 bis: la conferenza di servizi preliminare

L'art. 14 bis individua due particolari ipotesi di conferenza di servizi preliminare.

Il comma 1 prevede che: « *La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.*

Dal punto di vista dell'ambito applicativo, il comma 1, che configura in termini facoltativi il ricorso alla conferenza per progetti di particolare complessità in ordine ai quali, prima di presentare il progetto definitivo, si reputa opportuno verificare quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di consenso. Nell'ambito della conferenza le amministrazioni coinvolte, entro trenta giorni, devono esprimere in linea di massima le condizioni dell'assenso.

Questa conferenza può essere convocata su richiesta dell'interessato con costi a suo carico. La richiesta deve essere adeguatamente motivata e documentata. In ordine alla documentazione, la novità introdotta dalla legge di riforma 15/2005 prevede che all'istanza può essere allegato solo un mero studio di fattibilità in sostituzione del progetto preliminare prescritto obbligatoriamente in precedenza.

La legge di riforma 15/2005 estende la possibilità di richiesta di tale conferenza anche alle ipotesi di progetti di insediamenti produttivi di beni e servizi.

Un'altra ipotesi di conferenza preliminare è quella disciplinata al successivo comma 2, suggerita dalla complessità di alcuni particolari progetti, aventi in specie ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico.

Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano 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.

In tale ipotesi la conferenza di servizi assume caratterizzazione obbligatoria e non meramente facoltativa, come nel caso di cui al comma 1). Essa ha lo scopo di evitare, rispetto alla conferenza tradizionale, un dispendio di energie e di denaro, potendo raggiungere anticipatamente una discreta soglia di certezza circa la futura approvazione del progetto definitivo, sia in ragione dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni di indicare tempestivamente le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso, sia in considerazione della limitazione della facoltà delle stesse amministrazioni di apportare modifiche od integrazioni ai progetti, essendo ciò possibile solo motivatamente e solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento.

Partecipano quindi alla conferenza le amministrazioni che saranno chiamate poi a prestare il proprio assenso sul progetto definitivo; esse esprimono una valutazione anticipata sulla possibilità di prestare l'assenso finale, autovincolandosi a non esprimere ex post motivi di dissenso non emersi in sede di conferenza preliminare.

L'assenso espresso in tale sede non assume, comunque, carattere di assoluta definitività, ma rappresenta solo una modalità di impegno in termini collaborativi con il soggetto istante. Tale impegno dovrà essere confermato solo in caso di assenza del verificarsi di novità in seguito a sopravvenienze di fatto o di diritto.

Gli elementi emersi in sede di conferenza, che si concretizzano in raccomandazioni o prescrizioni di vario tipo, possono essere modificati o integrati solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, eventualmente anche in conseguenza di osservazioni di privati.

Il progetto definitivo viene poi trasmesso dal responsabile unico del procedimento alle amministrazioni interessate, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare; contemporaneamente il RUP convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione (comma 4).

Un'ulteriore peculiarità è costituita dalla previsione di cui all'art. 7 della Legge 11 febbraio 1994, n. 109, (Legge Merloni), per cui in caso di affidamento mediante appalto-concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo

progetto preliminare. In tal caso la conferenza non si pronuncia anche sul progetto definitivo, la cui stesura nelle suddette procedure è di competenza del concessionario o dell'appaltatore (comma 5).

Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso (comma 3).

Art. 14 ter: lavori della conferenza di servizi

Le modalità di convocazione e funzionamento della conferenza di servizi sono state riscritte dalla L. 340/2000 ed ancora modificate ed integrate dalle leggi 15/2005, 69/2009 e 122/2010.

Cosicché anche per rispondere ad una esigenza di certezza dei tempi che da più parti della dottrina era stata manifestata, si è determinata una scansione temporale molto precisa al fine di impedire di fatto quelle forme di ostruzionismo che spesso avevano vanificato uno degli scopi dell'istituto, ovvero pervenire alla decisione finale celermente, dimezzando se non annullando i tempi dei procedimenti amministrativi.

L'indizione della conferenza spetta alla P.A. competente per l'adozione del provvedimento finale. La conferenza di servizi è convocata, su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento conclusivo quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso di competenza di più amministrazioni pubbliche.

Salva diversa disposizione, il potere di convocare la conferenza spetta al responsabile del procedimento, se competente per l'adozione del provvedimento finale; altrimenti il responsabile si limita a proporre al dirigente competente l'indizione della conferenza (art. 6, comma 1, lett. c) della legge n. 241/1990).

La legge 15/2005 ha introdotto un termine per la convocazione della conferenza di servizi. Infatti anche dopo le modifiche apportate dalla L. 340/2000, il legislatore aveva finito col confondere l'indizione con la convocazione della conferenza medesima. Ora, invece, le due fasi, logicamente e cronologicamente differenti, sono mantenute distinte anche dalla legge, che precisa che *“la prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni, ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dall'indizione”* (comma 1 art. 14 ter).

La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti e, secondo la novità introdotta dalla l. 69/2009, può svolgersi per via telematica (comma 1).

La convocazione deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, non più con almeno dieci, ma con soli cinque giorni di anticipo rispetto alla data della prima riunione (termine ridotto dalla L. 15/2005).

Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione precedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.

Se la richiesta di una diversa data proviene da un'autorità preposta alla tutela del patrimonio culturale, la nuova data della riunione può essere fissata entro i quindici giorni successivi (previsione aggiunta al comma 2 dalla L. 122/2010) (comma 2).

Nella fissazione del termine si dovrà tener conto che i lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo nei casi in cui sia richiesta la VIA.

In tali ipotesi la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la VIA e il termine previsto per l'adozione della decisione conclusiva resta sospeso fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale per un massimo di novanta giorni.

Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni è prorogato di altri trenta giorni nel caso si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori (comma 4).

In caso di opera o attività sottoposta anche ad autorizzazione paesaggistica il soprintendente si esprime un'unica volta e in via definitiva in seno alla conferenza di servizi. Il comma 3bis dell'art. 14 ter, aggiunto dalla l. 122/2010, permette quindi di ottenere già in sede di conferenza di servizi l'autorizzazione paesaggistica senza dover indire una nuova procedura.

Ancora, la legge 122/2010 ha inserito il comma 4 bis, che evita la duplicazione di valutazioni già effettuate in sede di VAS.

Si prevede infatti che nei casi in cui l'intervento oggetto della conferenza di servizi sia stato sottoposto positivamente a valutazione ambientale strategica (VAS), i relativi risultati e prescrizioni, devono essere utilizzati, senza modificazioni, nella procedura di VIA (ai sensi dell'art. 7 Codice Ambientale).

Decorsi inutilmente tutti i termini suddetti, l'amministrazione precedente, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza (comma 6 bis).

Le determinazioni assunte in conferenza sono immediatamente esecutive, salvo il ricorso alle particolari procedure previste in caso di dissenso dall'art. 14 quater.

Nella formulazione originaria della legge 241 il dover raggiungere in sede conferenziale il consenso unanime comprometteva l'utilità della conferenza di servizi e produceva effetti di paralisi dell'azione amministrativa. La presenza di uno o più dissensi si sostanziava, pertanto, in veri e propri "poteri di veto".

Rilevanti elementi di novità sono stati apportati prima con l'introduzione del criterio di decisione a maggioranza (L. 340/2000) e poi di quello delle posizioni prevalenti (L. 15/2005).

L'innovazione risponde all'esigenza di correggere alcune distorsioni connesse al criterio precedente, come la difficoltà di scelta del metodo di calcolo della maggioranza in presenza di amministrazioni di diversa rilevanza istituzionale e dimensioni (voto pro capite, voto pesato, ecc.), nonché l'eccessivo svilimento delle ragioni delle amministrazioni dissenzienti dotate di primaria rilevanza nello specifico procedimento, soccombenti a causa delle rigidità del metodo puramente maggioritario.

Nell'assunzione delle determinazioni conclusive, quindi, il precedente meccanismo maggioritario è stato sostituito dalla regola delle "*posizioni prevalenti*" espresse in sede di conferenza di servizi. Ha così trovato affermazione quell'orientamento secondo cui il superamento del dissenso in detta sede debba intendersi non solo in senso "quantitativo-formale", ma anche in un'ottica qualitativa-sostanziale, rilevabile in concreto, sopperendo, in tal modo alla difficoltà di calcolare una maggioranza in presenza di amministrazioni di diversa rilevanza istituzionale e dimensioni.

Al fine di stabilire quali siano le posizioni prevalenti dovrà tenersi conto del ruolo che le diverse amministrazioni assumono in sede di conferenza, con riferimento al potere che ciascuna di esse avrebbe di condizionare l'esito del procedimento; alle leggi di settore, all'importanza istituzionale della singola amministrazione; al rilievo istituzionale rivestito dagli enti rappresentanti di comunità territoriali, ecc.

La mancata partecipazione alla conferenza di servizi ovvero la ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento sono valutate ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato. Resta salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dalla mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento ai sensi degli articoli 2 e 2 bis (l. 241/90) (comma 6 bis).

Particolarmente interessante è anche il primo periodo della novella del comma 6 bis, completamente riscritto: allo scadere dei termini procedurali concessi, oppure all'esito del procedimento, l'autorità procedente potrà emanare il provvedimento definitivo sostitutivo di ogni atto di assenso comunque denominato anche se di competenza di amministrazioni non comparse, ma invitate, alla conferenza di servizi, purchè non si tratti della procedura di VIA statale. In tal caso, infatti, trova applicazione l'art. 26 comma 2 D. Lgs. 152/2006 e la PA procedente dovrà adire il Consiglio dei Ministri.

Anche le modalità di partecipazione alla conferenza sono state precisate in modo da eliminare ogni incertezza, infatti, l'amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante che deve essere legittimato dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.

In sostanza, la norma richiede che il rappresentante dell'ente sia dotato preventivamente del potere di vincolare l'ente; potere che presuppone un'investitura ad hoc dell'organo competente (ove non coincidente) in relazione allo specifico ordine del giorno (comma 6).

La delega è in particolare necessaria – pena l'illegittimità del parere espresso – quando il soggetto legittimato all'espressione del parere non può partecipare direttamente, come nel caso di organismi collegiali rappresentati in conferenza (è il caso dei comuni); in tal caso, l'organo competente deve deliberare il conferimento della delega, fornendo al delegato l'indirizzo votato dal medesimo organo.

Si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, i cui rappresentanti, all'esito dei lavori della conferenza, non abbiano espresso definitivamente la volontà delle amministrazioni rappresentate (comma 7).

Ma è precluso il silenzio assenso ai provvedimenti di VIA, VAS ed AIA: (novità introdotta dalla l. 122/2010).

In tal caso, se la P.A non si pronuncia nei termini al privato non rimane altro che attendere la conclusione, seppur tardiva, dell'iter burocratico, con l'unica possibilità di chiedere alla P.A. il risarcimento del danno cagionato dal ritardo.

Se la documentazione presentata non è completa o anche sufficientemente chiara ai fini della decisione, in sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriori produzioni documentali. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni si procede comunque all'esame del provvedimento.

Il provvedimento finale concernente opere sottoposte a VIA e' pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta VIA, nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino regionale in caso di VIA regionale e in un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.

4. Art. 14 quater: i dissensi espressi in sede di conferenza di servizi

Evoluzione normativa

L'originaria disciplina della legge n. 241 era basata sul principio di unanimità degli assensi alla decisione finale (ove necessari in base alle regole ordinarie al di fuori della conferenza), tanto che la conferenza veniva paralizzata sia nell'eventualità di mancata partecipazione di una p.a. necessaria, sia nell'ipotesi di dissenso manifestato in seno alla conferenza da una p.a. intervenuta.

La legge n. 537/1993 ha quindi previsto che in caso di dissenso di un'amministrazione intervenuta il provvedimento poteva essere comunque adottato con l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri, sollecitato dall'Amministrazione procedente.

Un'ulteriore modificazione venne introdotta dalla l. n. 127/1997, la quale attribuì all'amministrazione procedente il potere di adottare la statuizione finale nonostante il contrario

avviso espresso in seno alla conferenza, a patto che detto provvedimento venisse comunicato al Presidente del Consiglio dei Ministri o alla Regione o al Sindaco (previa deliberazione dei rispettivi organi consiliari).

Successivamente, la l. n. 340 del 2000 propose un più radicale strumento di elisione dei dissensi maturati in conferenza, sostituendo il farraginoso meccanismo dato dal binomio adozione del provvedimento-potere di sospensione con un più lineare meccanismo che abilitava l'amministrazione procedente, ove l'avesse ritenuto, a recepire la posizione maggioritaria espressa in sede di conferenza.

A sua volta la regola maggioritaria è stata successivamente, almeno in parte, "stemperata" con la riforma ex lege n. 15/2005, attraverso l'introduzione del concetto di "posizioni prevalenti".

L'art. 14-quater disciplina gli effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi.

Secondo l'art. 14 quater il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, che siano state regolarmente convocate alla conferenza di servizi deve essere manifestato, a pena di inammissibilità, nella conferenza stessa e deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso. La modifica introdotta dalla L. 122/2010 prescrive che anche le amministrazioni preposte alla tutela di interessi protetti si esprimano in sede di conferenza di servizi.

È quindi da rimarcare che il dissenso non può essere puro e semplice ma deve essere accompagnato dall'esposizione delle ragioni di fatto e di diritto idonee a giustificarlo, nonché da soluzioni progettuali propositive ai fini dell'assenso finale. In sostanza il dissenso deve essere costruttivo ed è rilevante solo ed esclusivamente con riferimento alla questione che si discute in conferenza di servizi.

A pena di inammissibilità, il dissenso deve quindi essere,:

- a) **espresso in sede di conferenza e non può essere quindi postumo** ;
- b) **motivato**;
- c) **pertinente** all'oggetto della conferenza;
- d) **propositivo**, cioè non risolvendosi in un mero dissenso.

Occorre dunque un dissenso qualificato, giacché il dissenso a fini ostruzionistici deve essere considerato tamquam non esset .

Pertanto se nell'ambito della conferenza una o più amministrazioni hanno espresso il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione procedente, quest'ultima (sia alla conclusione dei lavori sia una volta scaduti i termini previsti dalla norma - novanta giorni), adotta comunque la determinazione motivata di conclusione del procedimento sulla base delle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza di servizi, e tale decisione è immediatamente esecutiva.

Per stabilire quale sia la posizione prevalente, l'Amministrazione procedente che è responsabile di questa determinazione, dovrà avere riguardo alle singole posizioni che le diverse Amministrazioni coinvolte assumono in sede di conferenza con riferimento al potere che ciascuna di esse avrebbe di determinare l'esito, positivo o negativo, del procedimento, in base alle singole leggi di settore di cui si tratta.

Ovviamente, l'Amministrazione dissenziente avrà a disposizione gli strumenti della tutela giurisdizionale.

Tuttavia non sempre la determinazione conclusiva della conferenza coincide con l'atto conclusivo del procedimento. Tanto in quanto le singole leggi di settore della cui applicazione si tratta possono prevedere un atto conclusivo in capo all'Amministrazione procedente, adottato sulla base di intese, concerti, nulla osta, etc.. Esso quindi sarà adottato sulla base delle risultanze della conferenza che, come detto, prende luogo ad ogni effetto dei diversi atti puntuali previsti dalla legge.

Laddove, viceversa, non è previsto codesto atto conclusivo, ma la conferenza serve per l'esame contestuale di una pluralità di interessi pubblici coinvolti sul medesimo oggetto, cui corrispondono una pluralità di procedimenti, la determinazione conclusiva della conferenza diviene il provvedimento conclusivo di tutti questi procedimenti, quello produttivo degli effetti, ed è oggetto di impugnazione.

Non sempre, tuttavia, la conferenza di servizi può concludersi superando autonomamente il dissenso di alcune Amministrazioni coinvolte.

Infatti qualora il motivato dissenso sia qualificato, cioè espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, lo stesso non può essere superato in sede di conferenza di servizi.

L'espressione di tale dissenso produce, invece, l'effetto di rimettere la decisione oggetto della conferenza ad altro e superiore livello di governo (sempre che l'Amministrazione procedente decida di proseguire nel procedimento decisorio, anziché archiviare il procedimento stesso a fronte del dissenso qualificato espresso in sede di conferenza).

Il ruolo attribuito alle conferenze intergovernative dalla L. 15/05

Il comma 3 dell'art. 14 quater così come riformato dalla legge n. 15/2005 attribuiva in caso di dissenso espresso nella conferenza di servizi un ruolo di primo piano alle conferenze intergovernative: Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Unificata (ex art. 8 D.Lgs. n. 281/1997).

In particolare il comma 3 prevedeva che in caso di dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, l'amministrazione procedente dovesse, entro dieci giorni, rimettere la decisione:

- al Consiglio dei ministri, in caso di conflitto tra amministrazioni statali;
- alla Conferenza Stato-regioni, in caso di dissentimento tra un'amministrazione statale ed una regionale o tra più amministrazioni regionali;
- alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale ed un ente locale o tra più enti locali.

In entrambe le ipotesi la conferenza intergovernativa, attributaria del potere decisionale sostitutivo, doveva pronunciarsi nel termine perentorio di trenta giorni dalla rimessione, salvo proroga determinata dalla complessità dell'istruttoria.

Decorso inutilmente il suddetto termine, veniva previsto un potere sostitutivo di secondo grado. Per cui in caso di inerzia delle conferenze intergovernative ad esercitare il proprio potere decisorio sostitutivo, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi veniva rimessa, su iniziativa del ministro per gli affari regionali, al Consiglio dei ministri oppure, in caso si vertesse in materia non

attribuita alla competenza statale ex art. 117, comma 2 e articolo 118 della Costituzione, alla competente giunta regionale ovvero alle competenti giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano.

In quest'ultima ipotesi, il legislatore prevedeva un ulteriore strumento sostitutivo di terzo grado, affidando automaticamente la decisione, in caso di inerzia della competente giunta regionale o provinciale, al Consiglio dei ministri e prevedendo solo un'integrazione nella composizione del medesimo, dovendo il Consiglio dei ministri deliberare con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

L'inserimento delle conferenze intergovernative nel procedimento di risoluzione dei dissensi manifestatisi in seno alle conferenze di servizi ha posto dubbi sia in ordine alla compatibilità della struttura funzionale ed istituzionale delle conferenze intergovernative rispetto al compito di puntuale amministrazione così ad esse affidato, sia in ordine legittimità costituzionale di una disciplina che può surrettiziamente comportare uno straripamento delle competenze governative in ambiti riservati alle autonomie territoriali e locali.

In concreto, dai verbali degli ultimi anni di attività delle conferenze intergovernative risulta la loro scarsa capacità di esercitare il potere decisorio sostitutivo. Infatti le inevitabili difficoltà istruttorie e la fragile struttura organizzativa e funzionale delle conferenze intergovernative ha precluso alle stesse la possibilità di rispondere in termini di economicità ed efficienza alle attribuzioni sostitutive ad esse affidate dal legislatore.

La nuova disciplina del dissenso

La particolare disciplina applicabile in presenza di dissensi concernenti interessi sensibili è stata modificata dal DL. 78/2010 (convertito dalla L. 122/2010) che ha riformulato e riunito i commi 3, 3 bis, 3ter e 3 quater della precedente disciplina in un unico comma 3, semplificando il procedimento nei casi in cui vi sia dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.

Il nuovo testo del comma 3 prevede ora che, al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale (di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) nonché dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione precedente:

- alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali,
- ovvero alla deliberazione del Consiglio dei Ministri previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.

Se l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata.

Se il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

5. Art. 14 quinquies: partecipazione dei soggetti aggiudicatari di concessione

Il quadro delle novità apportate alla disciplina della conferenza di servizi è completato dall'art. 14 quinquies (innestato dalla l. 15/2005), che dispone la partecipazione alla conferenza, ove finalizzata all'approvazione del progetto definitivo, dei soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'art. 37 quater della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (c.d. project financing), ovvero delle società di progetto di cui all'art. 37 quinquies della medesima legge.

Tuttavia, a tali soggetti non è riconosciuto il diritto di voto, sicché la loro partecipazione non può essere assimilata, tout court, a quella delle amministrazioni interessate.

Si tratta di una disposizione di indubbia rilevanza sistematica, laddove in qualche modo consacra – nel nome della semplificazione - il principio della partecipabilità alla conferenza di servizi anche di soggetti privati (quand'anche solo formalmente) oltre che pubblici, sulla scia di quanto già sperimentato in altri comparti della funzione amministrativa dell'ordinamento, primo fra tutti quello relativo ai c.d. "sportelli unici".

Di fronte ad un istituto come la conferenza di servizi, come del resto di fronte a tutti gli istituti di semplificazione, è naturale porsi due fondamentali interrogativi: se sia davvero necessario e se la sua concreta applicazione abbia apportato un miglioramento significativo nelle performances della pubblica amministrazione.

La risposta ai quesiti posti non è affatto semplice, sia per la complessità dell'istituto in sé, sia, soprattutto, per via dei numerosi interventi legislativi succedutisi nel corso degli anni che ne hanno progressivamente modificato i tratti originari: da sede di confronto e concertazione tra autorità equiordinate ed operante con il metodo della unanimità, la conferenza è diventata un modello procedurale mirato al raggiungimento di una decisione definitiva pur in presenza di dissensi qualificati, attraverso l'introduzione di meccanismi sostitutivi basati, a seconda dei momenti e delle ipotesi, sulla remissione del potere decisionale alla stessa autorità procedente o agli organi politici di vertice.

Un dato certo, però, è che le ragioni che sono all'origine dell'istituto (la necessità di individuare moduli procedurali in grado di favorire l'armonizzazione ed il contemperamento tra i diversi interessi pubblici, di cui è portatore, in posizione paritaria, un numero sempre crescente di soggetti; l'esigenza di ricucire sul piano operativo il frazionamento di competenze derivante dalla sempre maggiore attuazione del principio autonomistico) restano decisamente attuali, anzi, appaiono amplificati a seguito della entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, che ha reso ancora più urgente la necessità di un esercizio coordinato ed armonico delle competenze tra le amministrazioni collocate ai diversi livelli di governo.

Può, quindi, darsi una risposta positiva al primo dei quesiti posti.

Quanto al secondo interrogativo, le continue novelle apportate alla disciplina dell'istituto non sembrano consentire una risposta netta.

Alla paralisi che avrebbe colpito la conferenza nella ipotesi del mancato raggiungimento della unanimità, e che, quindi avrebbe reso totalmente inutile l'istituto, si è cercato di porre rimedio dapprima ricorrendo allo strumento della maggioranza ed in seguito a quello delle posizioni prevalenti.

Sotto questo profilo si è dunque data una decisa sterzata nella direzione della efficacia dell'istituto.

Quello che lascia perplessi, però, è l'aver attribuito ad una delle amministrazioni portatrici di interessi il potere decisionale in caso di dissenso: il Consiglio dei Ministri, infatti, se formalmente è soggetto diverso dalle altre amministrazioni dello Stato, sotto il profilo sostanziale difficilmente può essere considerato "terzo" nella disputa tra una amministrazione dello Stato ed una amministrazione regionale.

La disciplina dell'istituto sembra meritevole di ulteriori evoluzioni che:

- meglio disciplinino le modalità di soluzione del dissenso;
- definiscano in maniera puntuale i ruoli, in modo tale da non fare apparire la conferenza più un contentino dato alle amministrazioni periferiche che uno strumento concepito, tra l'altro, quale modello di equiordinazione tra amministrazioni, finalizzato alla semplificazione.