

LA CONFERENZA DI SERVIZI **(pubblicato su “Azienditalia”, n. 6/2011, pp. 467-475)**

L'articolo presenta un inquadramento organico della conferenza di servizi, alla luce delle semplificazioni introdotte con il DL 78/2010. Vengono esaminati i riferimenti alla normativa sullo Sportello unico per le attività produttive (DPR 160/2010), che prevede l'attivazione di diverse tipologie di conferenze di servizi

di Claudio Facchini, dirigente del settore sviluppo economico del Comune di Faenza

Scopo e principi della conferenza di servizi

Lo strumento della conferenza di servizi, in via generale, è nato con la legge n. 241/1990 e successivamente è stato modificato con stratificazioni diverse, prima con la legge n. 127/1997¹, poi con la legge n. 340/2000 (legge annuale di semplificazione) e infine con il d.l. n. 78/2010 (art. 49)².

Modificando l'art. 29, comma 2-ter, della legge n. 241/1990, il d.l. 78 ha ricondotto anche la conferenza di servizi tra le disposizioni della legge n. 241 immutabili *in peius*, in quanto attengono ai livelli essenziali delle prestazioni, da garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost.

Con la conferenza di servizi, in fondo si applica una “elementare regoletta empirica” in base alla quale una decisione viene assunta più celermente e più compiutamente se, invece di sentire più interlocutori in momenti diversi, si svolge un confronto contestuale tra tutti gli interlocutori stessi. Lo strumento è evoluto da una scelta facoltativa ad una modalità spesso obbligatoria e, parallelamente, ha previsto “sanzioni” sempre più rigorose per le amministrazioni inadempienti.

La funzione della conferenza di servizi non è quella di eliminare uno o più atti del procedimento, quanto quella di rendere contestuale l'esame da parte di amministrazioni diverse, che nella procedura ordinaria sarebbe destinato invece, a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte.

Essa ha lo scopo di accelerare il procedimento amministrativo a fronte dell'allocatione frammentaria di funzioni presso Autorità diverse, ciascuna delle quali ha una propria competenza decisoria. La conferenza di servizi entra in gioco quando si tratta di accelerare o confrontare più interessi pubblici, anche in parte confliggenti, ma non contrapposti, anzi, paralleli.

In questo modo i soggetti “codecidenti” cooperano alla realizzazione dell'interesse primario, compiendo una verifica di compatibilità delle soluzioni proposte dall'Autorità decidente, con gli interessi comprimari di cui ognuno è affidatario. Ci si è chiesto se la conferenza di servizi sia un organo collegiale. Secondo la dottrina prevalente, sostenuta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, la conferenza di servizi non è un organo collegiale, anzi non è nemmeno un organo, non ha rilievo sul piano organizzativo, non ha sostanza di ufficio. Essa è solo uno strumento procedimentale ed operativo, consistente nella riunione in un solo luogo o sede di discussione di uffici diversi o di diverse amministrazioni, senza modificazione di competenze e, in particolare, senza un trasferimento di competenze (o di poteri) dai singoli partecipanti alla riunione (ovvero dagli uffici che essi rappresentano) ad una (inesistente) struttura collegiale.

La conferenza consente valutazioni dialettiche comuni, ma non dà luogo a provvedimenti unitari, come tali imputabili ad solo organo a struttura composita. Le determinazioni concordate possono assumere forma contestuale, ma non si fondono in una deliberazione unitaria.

Al fine di combattere l'inefficienza dovuta alla iniziale previsione dell'unanimità per concludere il procedimento, sono state introdotte nel tempo clausole quali la decisione a maggioranza (legge n. 340/2000), poi sostituita dalla decisione da assumere in base alle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza di servizi (legge n. 15/2005); la determinazione per legge dei tempi massimi in cui

¹ “Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”.

² “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito in legge 122/2010.

può concludersi la conferenza; la responsabilizzazione dell'amministrazione precedente nell'adozione del provvedimento, chiamata ad esprimere una propria decisione discrezionale, alla luce del verbale della conferenza di servizi.

Le tipologie delle conferenze di servizi

Sono quattro le tipologie di conferenze di servizi che nel tempo si sono consolidate.

La *conferenza istruttoria* è disciplinata dall'art. 14, comma 1, della legge n. 241/1990, e viene convocata quando è opportuno e, a maggior ragione, se è necessario effettuare l'esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo: in tali ipotesi, l'amministrazione precedente "può" convocare tutte le amministrazioni pubbliche interessate direttamente o indirettamente, anche se non hanno competenza specifica in merito al procedimento. Si tratta di un istituto dal quale non scaturiscono direttamente elementi costitutivi, modificativi o estintivi di situazioni giuridiche preesistenti, rappresentando infatti esclusivamente una misura di coordinamento, strumentale alle fasi successive del procedimento.

L'esito della conferenza non vincola l'amministrazione precedente ad assumere un provvedimento ad esso conforme più di quanto non faccia un normale iter procedurale, purché il provvedimento venga adeguatamente motivato e vengano messe in risalto le prevalenti ragioni che giustificano la scelta dell'amministrazione.

La *conferenza decisoria* è disciplinata dal comma 2 dell'art. 14 della legge n. 241/1990 e viene indetta "quando l'amministrazione precedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta, assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta".

Fino al 2000, la conferenza era facoltativa. Con la legge n. 340/2000, tale istituto è reso obbligatorio tutte le volte in cui l'amministrazione precedente non ottenga gli atti di assenso formalmente richiesti, entro 30 giorni "dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta". Ricorrendo tali presupposti, la mancata indizione della conferenza potrebbe, quindi, addirittura, costituire vizio di legittimità per violazione della norma procedurale generale posta a regolamentare l'*iter* del procedimento.

Tuttavia, la novella introdotta dal d.l. n. 78/2010 stabilisce che la convocazione della conferenza non è obbligatoria nei casi in cui l'amministrazione precedente abbia la facoltà di concludere il procedimento anche in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti ad esprimere pareri.

In tale caso, infatti, l'amministrazione potrà decidere di concludere il procedimento autonomamente o di ricorrere alla conferenza di servizi. Ancora, la conferenza di servizi "può" essere convocata quando nel termine di 30 giorni sia intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate.

Anche il privato può chiedere la convocazione della conferenza di servizi, quando il provvedimento finale da lui richiesto sia subordinato ad atti di consenso di competenza di più pubbliche amministrazioni (comma 4, art. 14). Al riguardo l'amministrazione precedente deciderà sulla base della valutazione che essa farà dell'utilità della conferenza di servizi ad accelerare e a semplificare il procedimento.

Naturalmente è ben possibile che una conferenza di servizi istruttoria sia prodromica ad un'altra conferenza di servizi, stavolta decisoria, o, addirittura, è ammissibile che quella si trasformi in questa, per concorde decisione degli intervenuti, pervenendo ad una deliberazione che costituisce le basi per l'adozione del provvedimento finale del procedimento amministrativo.

La *conferenza cosiddetta interprocedimentale*, il cui modello era stato introdotto con il comma 4-bis dell'art. 14 della legge n. 241/1990 (aggiunto dall'art. 17, comma 5, della legge n. 127/1997), è oggi disciplinata dal comma 3, dell'art. 14, come modificato dalla legge n. 340/2000.

Essa viene convocata "per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati".

Sembrerebbe, a prima vista, un "doppione" della conferenza istruttoria: in realtà, questo nuovo tipo di conferenza serve non solo per instaurare il contraddittorio tra più portatori di interessi pubblici, ma anche per consentire, a ciascuna amministrazione competente ad emanare un

provvedimento connesso a quello di altre amministrazioni, di pervenire efficacemente al provvedimento finale, coordinando la propria decisione a quelle degli altri soggetti pubblici.

Si evita, in tal modo, l'insorgenza di conflitti, possibili in tutte le ipotesi in cui le diverse decisioni sono assunte in compartimenti separati e tra loro non comunicanti.

In questo caso la conferenza è indetta da una delle pubbliche amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente e anche su richiesta di un'altra pubblica amministrazione coinvolta.

Tra le disposizioni introdotte dalla legge n. 340/2000 si deve necessariamente notare il particolare rilievo innovativo che assume il nuovo art. 14-bis della legge n. 241/1990 nel prevedere la *conferenza di "consulenza"*.

Tale norma, infatti, fa riferimento alla possibilità che la conferenza di servizi, su istanza del privato interessato, che ne sopporterà i relativi oneri, sia chiamata a pronunciarsi, entro trenta giorni, su studi di fattibilità o progetti preliminari di particolare complessità, al fine di verificare in via preventiva quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di consenso.

La "conferenza di servizi preliminare" è convocata anche nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche.

Essa opera anche il caso di richiesta di Valutazione di impatto ambientale, prevedendo che l'Autorità a ciò preposta si esprima sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale.

La medesima autorità verifica anche la presenza di eventuali elementi di incompatibilità alla realizzazione dell'opera e qualora tali elementi non sussistano indica le condizioni per ottenere gli atti di assenso in sede di presentazione del progetto definitivo.

Con la conferenza sui progetti preliminari si potrebbe configurare per le pubbliche amministrazioni un ruolo di potenziale "consulente istituzionale" per le imprese, che soltanto la normativa sullo Sportello unico per le attività produttive aveva in qualche modo delineato fin dal 1998.

La richiesta dell'interessato, tuttavia, pone un problema circa gli effetti che determina per l'amministrazione competente per la convocazione: in linea generale si deve ritenere che tale richiesta non tramuti la facoltà di convocazione in dovere.

L'utilizzazione dello strumento della conferenza non può che essere lasciato all'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione cui è dato il potere di convocarla, dopo averne valutato l'utilità. Tuttavia, in presenza di una richiesta di convocazione, la decisione negativa deve essere adeguatamente motivata.

Inoltre, una volta formulato il parere preventivo, le pubbliche amministrazioni dovranno attenersi ad esso nella fase di esame del progetto esecutivo, formulando pareri e rilasciando altri atti di consenso congruenti. Si potranno discostare dal parere preventivo "solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo" (art. 14-bis, comma 4).

La disciplina dei lavori della conferenza di servizi

La descrizione di come devono svolgersi i lavori della conferenza di servizi potrà essere accompagnata dall'esame del diagramma di flusso riportato alla tavola 1, che propone il procedimento strutturato in fasi logico-sequenziali.

La forma della convocazione

Per quanto attiene alla *forma* della convocazione (art. 14-ter, comma 01) sono applicabili le regole vigenti per gli organi collegiali (anche se la conferenza di servizi organo collegiale non è) e, quindi, la convocazione deve essere rivolta ai rappresentanti delle singole amministrazioni, deve rispettare un congruo termine di preavviso (entro 15 giorni o 30 giorni per istruttorie complesse, dalla data dell'indizione) e, soprattutto, deve specificare l'argomento o gli argomenti che saranno oggetto di discussione, allegando il materiale informativo di cui l'ufficio dispone. L'ampiezza e la precisione dell'informazione preventiva consentirà la più agevole assunzione della decisione coordinata.

L'oggetto dell'ordine del giorno deve essere chiaro e non può essere cambiato, salvo che non vi sia l'assenso di tutte le pubbliche amministrazioni convocate, che, pertanto a tal fine, devono essere tutte presenti.

Della convocazione dovrà darsi la più ampia informazione, per consentire che i privati controinteressati possano far pervenire osservazioni e memorie, che la conferenza di servizi dovrà valutare e di cui dovrà tenere conto nella motivazione della decisione finale.

Le pubbliche amministrazioni invitate a partecipare devono comunque ricevere la convocazione almeno 5 giorni prima della data, anche in via telematica (solo in via telematica per la conferenza di servizi convocata dallo Sportello unico per le attività produttive, come disciplinato dal DPR 160/2010).

In realtà non traspare molta convinzione, da parte del legislatore, sull'utilizzo effettivo della telematica nei rapporti tra Pubbliche amministrazioni; infatti, si presume che dalla data di trasmissione della convocazione alla data in cui le Pubbliche amministrazioni la ricevono possano trascorrere anche 10 giorni (riunione entro 15 giorni dalla convocazione e ricevimento della convocazione da parte delle pubbliche amministrazioni, al massimo entro 5 giorni dalla data della riunione).

Se prima della riunione (comunque entro 5 giorni dal ricevimento della convocazione) una o più amministrazioni convocate, perché impossibilitate a partecipare, chiedono di svolgere la prima riunione in una diversa data, l'Amministrazione precedente concorda una nuova data, che però non può essere fissata oltre 10 giorni dalla precedente (15 giorni se la richiesta perviene da una Autorità preposta alla tutela del patrimonio culturale). Il d.l. n. 78/2010 ha previsto che lo Sportello unico per le attività produttive, per agevolare la partecipazione delle Soprintendenze alle conferenze di servizi, concordi un calendario, almeno trimestrale, delle riunioni delle conferenze di servizi che coinvolgono atti di assenso o pareri di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 14-ter, comma 2). Una volta insediata, la conferenza di servizi organizza i propri lavori, decidendo a maggioranza dei presenti (art. 14-ter, comma 1).

Il termine

Il comma 3 dell'art. 14-ter prevede che la stessa conferenza, nel corso della prima riunione o in quella immediatamente successiva alla trasmissione dei documenti o progetti, stabilisca il termine entro il quale deve concludersi, comunque non oltre novanta giorni (a parte la speciale disciplina in caso di valutazione di impatto ambientale). Pertanto, ogni conferenza ha il potere di autoregolamentazione dei lavori, così che il termine finale verrà concordato tra gli intervenuti, tenendo conto delle esigenze delle Amministrazioni partecipanti, della frequenza delle riunioni, della complessità del procedimento e di ogni altro aspetto particolare.

Per incentivare la partecipazione delle pubbliche amministrazioni alla conferenza di servizi, il d.l. n. 78/2010, nel sostituire il comma 6-bis dell'art. 14-ter, ha previsto che "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"; inoltre, l'interessato, in tali casi, può chiedere il risarcimento del danno ingiusto subito per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, ai sensi dell'art. 2-bis della legge n. 241/1990.

Durante i lavori della conferenza di servizi possono essere richiesti chiarimenti o ulteriore documentazione ai proponenti dell'istanza o ai loro tecnici progettisti, per una sola volta (art. 14-ter, comma 8). Tali documenti devono pervenire entro 30 giorni dalla richiesta, non aggiuntivi rispetto ai 90 giorni stabiliti per la conclusione della conferenza di servizi. I progettisti e i proponenti possono essere invitati alla riunione della conferenza di servizi, per meglio illustrare i chiarimenti e la documentazione richiesta. In ogni caso, sia che i documenti richiesti pervengano sia che essi non pervengano, la conferenza di servizi esamina e decide sul provvedimento finale da adottare, sia esso negativo o positivo.

Nei casi in cui sia richiesta la Valutazione di impatto ambientale (Via), la conferenza di servizi sospende i propri lavori fino alla pronuncia su essa e, comunque, per un massimo di 90 giorni. Se scade il termine, l'Amministrazione competente per la Via si esprime in seno alla conferenza di servizi, che si conclude nei 30 giorni successivi dall'intervenuta decisione di Via o dalla decorrenza

inutile dei 90 giorni. A richiesta della maggioranza dei componenti della conferenza di servizi, per svolgere approfondimenti istruttori, si può prorogare la conclusione della conferenza di ulteriori 30 giorni (art. 14-ter, comma 4).

L'amministrazione competente al rilascio di provvedimenti in materia ambientale, per assicurare la conclusione del procedimento nei tempi di legge, può affidare l'istruttoria ad altri organi o soggetti pubblici dotati della necessaria competenza o da Istituti universitari; in tal caso gli oneri sono a carico del soggetto che ha presentato il progetto (art. 14-ter, comma 4, ultimo periodo, aggiunto dal d.l. n. 78/2010). L'amministrazione competente per il procedimento di Via deve tenere conto dei risultati, prescrizioni e adempimenti risultanti dall'eventuale procedimento di valutazione ambientale strategica (Vas), come peraltro previsto nei commi 4 e 5 dell'art. 10, d.lgs. n. 152/2006³ (art. 14-ter, comma 4-bis, aggiunto dal d.l. n. 78/2010). L'estratto della Via e il provvedimento finale sono pubblicati, a cura del proponente in un quotidiano a diffusione nazionale e sulla Gazzetta Ufficiale (in caso di Via nazionale) o sul Bollettino regionale (in caso di Via regionale).

La partecipazione

Alla conferenza deve prendere parte per ciascun ente interessato un unico soggetto che lo rappresenti, che abbia cioè il potere di esprimere una volontà vincolante per l'amministrazione di provenienza (art. 14-ter, comma 6). Infatti, nel caso in cui una delle amministrazioni sia assente o faccia intervenire rappresentanti privi della competenza ad esprimere la propria volontà, si considera acquisito l'assenso della pubblica amministrazione stessa (art. 14-ter, commi 6-bis e 7).

Si pone al riguardo il caso delle conferenze di servizi convocate dallo Sportello unico per le attività produttive, nell'ambito del procedimento per la realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi.

In tale caso, il Comune si presenta con due responsabilità e, quindi, due ruoli distinti: il Suap, che deve coordinare l'intero procedimento, con le competenze e le responsabilità attribuite dal d.p.r. n. 160/2010, e il Servizio edilizia, responsabile dell'endoprocedimento edilizio, dotato di una sua piena autonomia, con le competenze e le responsabilità attribuite dal d.p.r. n. 380/2001 e dalle leggi regionali in materia di edilizia.

Se le due figure non coincidono, come avviene soprattutto nei comuni medi e grandi, si ritiene di poter prevedere la partecipazione di entrambi, benché facenti parte di una medesima amministrazione, il comune, in quanto destinatari di due competenze e responsabilità diverse: il responsabile del Suap opererà come amministrazione procedente e il responsabile del Servizio edilizia opererà alla stregua di una "pubblica amministrazione partecipante".

Tale modalità consente di accelerare la conclusione del procedimento, diversamente dovrebbero essere previsti momenti di raccordo fra i due dirigenti, esternamente alla conferenza di servizi, per consentire il raggiungimento di un'intesa per l'espressione del parere del Comune (edilizia) e per le modalità di coordinamento del procedimento unico (Suap), la qualcosa appare del tutto farraginosa e antieconomica.

La doppia partecipazione alla conferenza di servizi potrà essere disciplinata dal Regolamento dello Sportello unico. D'altra parte, nel caso in cui il Suap sia affidato all'Unione di comuni, ad un comune, che opera anche per conto di altri, o ad altro soggetto, come consentito dalla normativa, alla conferenza di servizi parteciperanno, naturalmente il Responsabile del Suap, e il Responsabile del Servizio edilizia del comune interessato dall'insediamento produttivo.

Tale condizione dovrebbe essere un riferimento analogico per ammettere e giustificare la presenza dei due funzionari del medesimo comune alla conferenza di servizi, con ruoli e competenza diverse, anche nel caso di gestione ordinaria del Suap da parte del singolo comune.

Proseguendo nell'analisi della fase di partecipazione, si richiama l'attenzione alla verifica attenta del rispetto delle regole della rappresentanza, per evitare che l'esito della conferenza possa essere inficiato da nullità, per difetto di legittimazione degli esponenti delle amministrazioni partecipanti.

Dai principi della legge n. 241/1990 può ricavarsi che:

a) in una delle riunioni di aggiornamento della conferenza può intervenire un soggetto diverso da quello che ha partecipato alla riunione precedente, purché gliene sia stato conferito il potere;

³ "Norme in materia ambientale".

b) alla conferenza decisoria e a quella interprocedimentale le amministrazioni coinvolte partecipano ciascuna con il titolare dell'ufficio competente ad emanare l'atto finale ed anche con i rispettivi responsabili del procedimento, perché ambedue possono portare un utile contributo al procedimento, ma è evidente che la prevalenza andrà riconosciuta al titolare dell'ufficio che occupa una posizione sovraordinata all'altro (fatto salvo quanto argomentato poc'anzi per la partecipazione dei rappresentanti del Comune);

c) se la conferenza si svolge e si sviluppa attraverso più deliberazioni, non è necessario attendere la deliberazione finale, per contestare le fasi intermedie alle quali abbia partecipato un rappresentante privo della competenza ad esprimere definitivamente la volontà dell'ente di appartenenza.

Essere dotato del potere di vincolare l'ente, in rappresentanza del quale il "rappresentante" partecipa, significa avere una investitura ad hoc dell'organo competente (ove non coincidente), in relazione allo specifico ordine del giorno. La cosa si complica quando il potere di esprimersi è in capo ad un organo collegiale, per cui dovranno essere valutate problematiche inerenti le modalità di espressione della delega (deliberazione di indirizzi, ...) e del momento in cui questo organo potrà/dovrà esprimersi.

Si pone l'interrogativo se alla conferenza di servizi possano partecipare anche i soggetti privati, interessati, controinteressati o portatori di interessi diffusi. La disciplina generale tace su questo aspetto, tranne che per i soggetti proponenti il progetto, che possono partecipare senza diritto di voto (art. 14-ter, comma 2-bis, peraltro aggiunto solo nel 2009, dalla legge n. 69).

Nei primi anni di vita della conferenza di servizi, parte della dottrina e della giurisprudenza riteneva che essa fosse aperta solo ai portatori di interessi pubblici, i quali, nella valutazione comparativa degli interessi pubblici, dovevano tener conto anche degli interessi privati, individuali e collettivi. Questa modalità, tuttavia, implica che la conferenza di servizi non può essere indetta prima che sia stata effettuata l'individuazione degli interessi (pubblici e privati) coinvolti, e prima della acquisizione delle osservazioni dei privati. Infatti, se i portatori di interessi privati non sono legittimati a partecipare alla conferenza, devono poter rappresentare, documentare e sostenere i loro interessi prima che la conferenza si svolga, perdendo il beneficio della contestualità e del confronto dialettico. Ciò, è evidente, si presenta come una complicazione in un procedimento volto alla semplificazione. Va detto, però, che parte della dottrina e della giurisprudenza ha sostenuto che il privato possa partecipare alla conferenza, in particolare quando si faccia portatore di interessi pubblici (ad esempio l'associazione ambientale), ma più in generale anche quando sia portatore di semplici interessi privati, considerando la conferenza di servizi come uno strumento dotato di una intrinseca elasticità, al fine di garantire la semplificazione, l'accelerazione della conclusione e l'efficacia.

Un importante segnale in questa direzione è venuto dal d.p.r. n. 447/1998 che, nel disciplinare il procedimento con conferenza di servizi (art. 4), ha stabilito (art. 4, comma 4) che alla conferenza di servizi possono partecipare "i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo".

Gli stessi soggetti possono intervenire anche alla conferenza di servizi indetta per l'approvazione della "variante urbanistica accelerata" (art. 5).

Nel caso del procedimento di conferenza di servizi avviato dallo Sportello unico, tale prassi si è consolidata, per cui può essere assunta anche nell'applicazione del d.p.r. n. 160/2010, benché quest'ultimo non vi faccia menzione.

In particolare, questa attenzione rileva nel procedimento di "variante urbanistica accelerata", la quale, per poter compiere tutte le fasi previste dalle leggi urbanistiche, benché "accelerate", dovrà integrare al proprio interno la dinamica "osservazioni dei privati - controdeduzioni del pubblico". "Alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori dei pubblici servizi, nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività ... Alla conferenza possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione" (art. 14-ter, comma 2-ter, aggiunto dalla legge n. 69/2009).

La deliberazione

I lavori della conferenza devono risultare dalla redazione di un verbale, stilato in occasione di ciascuna seduta.

Il verbale deve essere corredato dagli atti di ciascuna amministrazione intervenuta, deve essere approvato e sottoscritto da tutti i partecipanti e, a seconda del tipo di conferenza celebrata, dallo stesso dovranno risultare le determinazioni che consentiranno all'Autorità procedente di emanare l'atto di propria competenza, dal quale derivano direttamente effetti giuridici nei confronti del soggetto proponente, "tenendo conto delle posizioni prevalenti" espresse nella conferenza di servizi (art. 14-ter, comma 6-bis).

Occorre peraltro sottolineare, da un lato, che la decisione della conferenza di servizi non è (non coincide con) il provvedimento (finale, o di chiusura del o dei procedimenti), e, dall'altro, che la decisione non è una deliberazione collegiale.

Anche se non è detto, motivi di trasparenza e collaborazione fra enti, inducono a considerare opportuna la trasmissione del verbale della conferenza e il provvedimento conseguente dell'amministrazione procedente alle amministrazioni assenti, a quelle che vi abbiano partecipato tramite rappresentante privo della competenza e a tutte le amministrazioni partecipanti.

"Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione ... il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata" (art. 14-ter, comma 7, come sostituito dal d.l. n. 78/2010).

Si può ritenere acquisito anche l'assenso della pubblica amministrazione regolarmente convocata, ma assente ai lavori o comunque nel momento dell'espressione del parere o che abbia partecipato con rappresentante privo della competenza ad esprimere definitivamente la volontà, considerando che l'amministrazione procedente concluda comunque il procedimento "che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o altro atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare, ma risultate assenti" (art. 14-ter, comma 6-bis, primo periodo, come sostituito dal d.l. n. 78/2010).

L'intervento del d.l. 78, con questa previsione, integrata con la specificazione che "la mancata partecipazione alla conferenza di servizi" è valutata "ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato" (art. 14-ter, comma 6-bis, secondo periodo), induce il dovere di concludere il procedimento anche senza l'espressione dei pareri previsti.

Non sono escluse dall'obbligo di partecipare ed esprimere il parere di competenza le amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, mentre devono essere necessariamente acquisiti i provvedimenti in materia di Via, Vas e Aia⁴, per poter concludere il procedimento (art. 14-ter, comma 7).

La determinazione conclusiva non può essere adottata con una votazione, che implicherebbe un'invasione della competenza propria di ciascuna amministrazione. In realtà, la determinazione ha la natura di "accordo amministrativo", stipulato a conclusione di un procedimento di coordinamento strutturale. E ciò vale soprattutto per la conferenza decisoria e quella interprocedimentale, non essendo concepibile che il provvedimento di competenza specifica di una delle amministrazioni intervenute possa essere assunto, ma neanche pretermesso, con il concorso degli altri intervenuti.

Tuttavia, l'evoluzione della conferenza di servizi ha attenuato tale vincolo.

Infatti l'assunzione della decisione da parte dell'amministrazione procedente, "tenendo conto delle posizioni prevalenti" espresse nella conferenza di servizi, che implica la possibilità di fare a meno dell'assenso di alcune Pubbliche amministrazioni coinvolte, abbinata al carattere obbligatorio dell'indizione della conferenza, porta ad attribuire al modulo della conferenza la capacità di mutare l'ordine delle competenze, posto che all'assenso di ciascuna amministrazione si sostituisce la prevalenza delle posizioni espresse dalle amministrazioni coinvolte nella conferenza. Ciò è in

⁴ Via è l'acronimo di Valutazione di impatto ambientale, Vas è l'acronimo di Valutazione ambientale strategica, Aia è l'acronimo di Autorizzazione integrata ambientale.

qualche modo confermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (sezione IV, 13 settembre 1998, n. 1088), che ha escluso la natura di collegio perfetto della conferenza di servizi, con la conseguenza che non è necessaria la presenza di tutti i componenti, perché essa possa operare collegialmente.

V'è da sottolineare, tuttavia, che ciò vale quando la pubblica amministrazione dissenziente non sia portatrice di interessi sensibili (cosa che, ad esempio, capita in pochissimi casi nei procedimenti di competenza dello Sportello unico per le attività produttive), perché in tal caso scatta la "disciplina del dissenso".

Infine non è più previsto l'obbligo, precedentemente stabilito dall'art. 14 comma 3 bis della legge n. 241/1990, di comunicare la determinazione conclusiva del procedimento al Presidente del Consiglio (o in alternativa al Presidente della Regione o al Sindaco) e la conseguente facoltà in capo a tali organismi di sospendere la determinazione dell'amministrazione precedente.

Il dissenso

La disciplina del dissenso (art. 14-quater) espresso da amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili ha vissuto numerose formulazioni, a volte più semplificate, con procedimenti più spediti, a volte più garantiste dei diversi livelli di governo, con procedimenti più complessi.

La formulazione introdotta dal d.l. n. 78/2010 appartiene alla prima tipologia. Innanzitutto vediamo i casi esclusi, che seguono discipline speciali, dettate *ad hoc*.

Quando più Regioni raggiungono un accordo fra loro, per il migliore esercizio delle proprie funzioni, ai sensi dell'art. 117, comma 8, Cost., il procedimento li disciplinato o la norma di composizione dei conflitti seguirà la disciplina speciale ivi stabilita.

Così, quando si tratta di "infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale", disciplinati dal Codice dei contratti⁵ e individuati dal programma governativo approvato ai sensi della legge n. 443/2001⁶, dovrà essere seguita la particolare disciplina ivi dettata. Analogamente nei casi di localizzazione delle opere di interesse statale.

Al di fuori di questi casi speciali, il procedimento ordinario, in caso di motivato dissenso, manifestato in conferenza di servizi "da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale⁷, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità" (art. 14-quater, comma 3), prevede che la decisione sia rimessa, dall'amministrazione precedente, al Consiglio dei ministri, nel caso in cui - anche se non detto appare ovvio - l'amministrazione precedente non concordi con il motivato dissenso e ritenga vi siano le condizioni per rispondere positivamente alla richiesta esaminata dalla conferenza di servizi.

Questa ultima disposizione suscita qualche perplessità, in quanto di fatto tende a sostituire atti eminentemente tecnici con decisioni politiche o quantomeno di cosiddetta alta amministrazione.

Ciò appare pertanto in contrasto con i principi generali delle riforme istituzionali degli ultimi quindici anni, le quali hanno costantemente enfatizzato la separazione delle funzioni di indirizzo politico da quelle di attuazione e gestione.

Ad ogni buon conto, il Consiglio dei ministri delibera entro 60 giorni. Esso ricercherà previamente:

- l'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;
- l'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 entro 30 giorni, il Consiglio dei Ministri può comunque deliberare.

⁵ Il d.lgs. n. 163/2006, "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", nella parte II, titolo III, capo IV, stabilisce la disciplina dei "lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi".

⁶ "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive".

⁷ Se è intervenuta la Via le pubbliche amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente non possono esprimere dissenso (art. 14-ter, comma 5).

Tale “semplificazione”⁸, con l’attribuzione della decisione solo al Consiglio dei Ministri, è motivata con il principio di leale collaborazione, che prevede le preve intese con le regioni e gli enti locali interessati, ma soprattutto con le prerogative attribuite al Governo dall’art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Esso stabilisce che “il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni ... quando lo richiedano ... la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

Nel caso in cui il motivato dissenso sia espresso da una Regione o da una Provincia autonoma nelle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

In mancanza di una precisa articolazione delle fasi interprocedimentali del percorso di adizione al Consiglio dei Ministri, in caso di motivato dissenso da parte di una Pubblica amministrazione portatrice di interessi sensibili, si può fare riferimento alle Linee operative emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁹, nelle parti compatibili con la disciplina vigente. In particolare esso stabilisce che la decorrenza dei termini del procedimento inizia solo quando la documentazione a corredo della richiesta di remissione della decisione al Consiglio dei Ministri sia completa. Per renderla tale, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, svolgendo l’istruttoria, può chiedere documentazione integrativa alla Pubblica amministrazione procedente. I termini per la conclusione del procedimento (60 giorni) inizierebbero a decorrere dalla consegna della documentazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, debitamente istruita dal Dipartimento richiamato. Nulla si dice sui tempi dell’istruttoria e ciò appare una violazione della certezza del procedimento, i cui termini dovrebbero decorrere (come accade per tutte le Pubbliche amministrazioni) dal ricevimento della richiesta, con allegata la documentazione tecnica e amministrativa completa.

⁸ La disciplina del dissenso, introdotta dalla legge n. 127/1997 e poi dalla legge n. 15/2005, prevedeva un procedimento maggiormente dettagliato nei tempi e nelle scadenze e l’attribuzione della competenza decisoria, di volta in volta, secondo le pubbliche amministrazioni coinvolte, alla regione, alla conferenza stato-regioni o alla conferenza unificata, oltre che al Consiglio dei Ministri.

⁹ Provv. 2 gennaio 2003, “Norme in materia di conferenza di servizi. Linee guida operative per la remissione al Consiglio dei Ministri”.

Tavola 1

Diagramma di flusso della conferenza di servizi

Legenda

- AP = Amministrazione procedente
- CdM = Consiglio dei Ministri
- CS = Conferenza di servizi
- PA = Pubblica amministrazione
- VIA = Valutazione di impatto ambientale

