

Conferenza di servizi

La disciplina *ex lege* n. 241/1990 s.m.i

La Conferenza di Servizi (Artt. 14 - 14-quinquies L. 241/1990)

- **Natura Giuridica:** Non è un organo collegiale, ma un **modulo procedimentale** di semplificazione e coordinamento dell'azione amministrativa.
- **Funzione:** Consente l'esame contestuale di vari interessi pubblici che altrimenti verrebbero analizzati in sequenza, garantendo **efficacia, efficienza ed economicità**.
- **Ratio:** Superare la frammentazione delle competenze amministrative attraverso la "sincronizzazione" delle decisioni.

La giurisprudenza (ex multis Cons. Stato, Sez. V, n. 3251/2019) ha specificato che la Conferenza di servizi non sottrae la competenza alle singole amministrazioni, ma ne coordina l'esercizio in un unico contesto temporale. la Conferenza di Servizi **non è un organo collegiale** dotato di una propria soggettività. Essa è un "**modulo procedimentale**": ogni amministrazione rimane titolare del proprio interesse pubblico, ma lo esercita all'interno di un contesto di coordinamento temporale e logico. Non esiste una "volontà della conferenza", ma una "determinazione motivata dell'amministrazione procedente" che sintetizza i lavori della stessa

Le Tipologie di Conferenza (Art. 14)

- **Istruttoria (Art. 14, c. 1)**
- **Decisoria (Art. 14, c. 2)**
- **Preliminare (Art. 14, c. 3)**
- **Coordinamento con la VIA (art. 14, c. 4)**

(segue): Le Tipologie di Conferenza (Art. 14)

- **Istruttoria (Art. 14, c. 1):**

- **Natura:** Facoltativa ("può essere indetta").
- **Ratio:** Permettere all'amministrazione precedente di avere una visione d'insieme degli interessi pubblici (primari e secondari) prima di arrivare alla decisione.
- **Flessibilità:** Il legislatore concede ampi margini di manovra ("modalità diverse, definite dall'amministrazione precedente"), riconoscendo che l'istruttoria non deve essere ingabbiata se non serve una determinazione finale vincolante.

- **Decisoria (Art. 14, c. 2):**

- Il modulo è **obbligatorio** ("è sempre indetta").
- **Presupposto:** La necessità di acquisire atti di assenso (pareri, intese, nulla osta) da diverse amministrazioni per la conclusione positiva del procedimento.
- **Focus:** È lo strumento cardine per superare la frammentarietà delle competenze. Può essere attivata anche su istanza del privato quando l'attività è subordinata a più procedimenti distinti.

(segue): Le Tipologie di Conferenza (Art. 14)

- **Preliminare (Art. 14, c. 3):**
 - Rappresenta una forma di **consulenza amministrativa avanzata** per progetti complessi.
 - *Funzione:* Ridurre il rischio d'impresa del privato. L'amministrazione "anticipa" quali saranno le condizioni per ottenere gli assensi definitivi su uno studio di fattibilità. Per progetti complessi, serve a individuare le condizioni di ammissibilità prima della presentazione del progetto definitivo.
 - *Effetto:* Le determinazioni possono essere modificate in seguito solo per "significativi elementi sopravvenuti".
- **Coordinamento con la VIA (art. 14, c. 4)**
 - L'integrazione con la **Valutazione di Impatto Ambientale** (D.Lgs. 152/2006) sposta la Conferenza in un ambito tecnico-specialistico dove la modalità deve essere necessariamente **sincrona** (simultanea). La norma garantisce che la tutela dell'ambiente non diventi un binario morto, ma si integri nel flusso decisionale unico

La Procedura Semplificata (Asincrona)

Il Modello Ordinario (Art. 14-bis, c. 1 e 2)

- **Modalità:** Asincrona e telematica (scambio di documenti via PEC/piattaforme).
- **Termini (Perentori):**
 - **Indizione:** entro 5 giorni dall'avvio.
 - **Richiesta Integrazioni:** massimo 15 giorni.
 - **Rilascio Determinazioni:** 30 giorni (ordinario) o 60 giorni (interessi sensibili: ambiente, salute, beni culturali).
- **Caratteristiche della Determinazione:** deve essere motivata, espressa in termini di assenso o dissenso, e deve indicare le prescrizioni necessarie per l'assenso (principio di proporzionalità).

(segue): La Procedura Semplificata (Asincrona)

- **La Tipologia delle Determinazioni (14-bis, c. 3)**

- Le amministrazioni non possono limitarsi a un "no" generico.
- **Obbligo di collaborazione:** il dissenso deve essere **motivato** e deve indicare le "misure mitigatrici" o le prescrizioni che renderebbero possibile l'assenso.
- **Proporzionalità:** le richieste devono essere sostenibili finanziariamente e proporzionate al progetto.

- **Il Silenzio-Assenso Endoprocedimentale (14-bis, c. 4)**

- **Meccanismo:** la mancata comunicazione della determinazione entro il termine perentorio, o una motivazione generica, equivale ad **assenso senza condizioni**.
- **Portata:** si applica anche alle amministrazioni preposte a interessi sensibili.
- **Deroga:** salvi i casi in cui il diritto dell'Unione Europea richieda un provvedimento espresso

La Procedura Simultanea (Sincrona) (Art. 14-ter)

- **Conferenza Sincrona (Art. 14-ter, c. 1 e 2)**
- **Casi d'uso:**
 1. Particolare complessità della decisione.
 2. Esito negativo della conferenza semplificata (dissensi non superabili senza confronto).
 3. Su richiesta motivata del privato o di un'amministrazione coinvolta.
- **Svolgimento:** riunione (anche telematica) con partecipazione contestuale di tutti i rappresentanti.

La Procedura Simultanea (Sincrona) (Art. 14-ter)

- **Il Rappresentante Unico e la Prevalenza delle posizioni**
- **Rappresentante Unico (Art. 14-ter, cc. 3-5):**
 - Ogni ente deve designare un solo soggetto con pieni poteri decisionali e vincolanti.
 - **Amministrazioni Statali:** un unico rappresentante per tutte le amministrazioni statali (es. nominato da CdM o Prefetto).
 - **Autonomia Locale (Comma 5):** Regioni ed Enti Locali definiscono autonomamente come designare il proprio rappresentante unico

La Procedura Simultanea (Sincrona) (Art. 14-ter)

- **Il Criterio delle "Posizioni Prevalenti" (Comma 7)**

- Il superamento della regola dell'unanimità è il cuore del potere dell'Amministrazione Procedente.
- **La Decisione:** l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata sulla base delle **posizioni prevalenti** espresse.
- **Natura della Prevalenza:** la prevalenza non è meramente aritmetica (conteggio dei voti), ma **qualitativa**. L'amministrazione procedente deve pescare nel merito e nel peso degli interessi pubblici in gioco.

- **Assenso "Fictio iuris" (Comma 7)**

- Viene ribadito il meccanismo sanzionatorio per l'inerzia:
- Si considera **assenso senza condizioni** se il rappresentante è assente, se partecipa ma non si esprime, o se esprime un dissenso non motivato o fuori competenza.

Conclusione e Rimedi

- **Effetto Sostitutivo (14-quater, c. 1)**

La determinazione finale non è un semplice verbale o una sommatoria di atti, ma un **provvedimento unitario**.

- **Portata:** sostituisce "a ogni effetto" tutti i pareri, intese, concerti e nulla osta delle amministrazioni coinvolte e dei gestori di pubblici servizi.
- **Funzione:** garantire al destinatario (il privato o l'amministrazione stessa) un unico titolo abilitativo, semplificando drasticamente l'onere di raccolta dei singoli atti.

Conclusione e Rimedi

- **Consolidamento e Autotutela (At. 14-quater, c. 2)**

Dato che i singoli atti sono "sostituiti" dalla determinazione finale, le amministrazioni partecipanti perdono il potere di agire direttamente sui propri assenti originali.

- **Procedura di sollecitazione:** se un'amministrazione ritiene che la decisione sia illegittima o che l'interesse pubblico sia mutato, non può annullare il proprio parere, ma deve **sollecitare** l'amministrazione precedente a esercitare il potere di **autotutela** (art. 21-quinquies per la revoca, art. 21-nonies per l'annullamento d'ufficio).
- **Condizione:** è necessaria una congrua motivazione e, per la revoca, la partecipazione effettiva ai lavori della conferenza

Conclusione e Rimedi

- **Efficacia e Sospensione (Art. 14-quater, c. 3)**

L'efficacia della determinazione dipende dal grado di consenso raggiunto:

- **Unanimità:** efficacia immediata.
- **Prevalenza:** se la decisione è presa a "maggioranza qualitativa" (posizioni prevalenti) in presenza di **dissensi qualificati** (quelli di cui all'art. 14-quinquies, come ambiente, salute, etc.), l'efficacia è **sospesa**.
- **Ratio:** consentire lo svolgimento dei rimedi amministrativi "alti" (opposizione alla Presidenza del Consiglio) prima che il provvedimento diventi operativo, evitando danni potenzialmente irreversibili a interessi sensibili.

Conclusione e Rimedi

- **Decorrenza dei termini (Art. 14-quater, c. 4)**
- Per evitare incertezze sulla durata dei titoli (es. una concessione che dura 10 anni), il legislatore chiarisce che i termini di efficacia di tutti gli atti acquisiti iniziano a decorrere dalla **comunicazione della determinazione finale**.

Art. 14-quinquies

- L'**Articolo 14-quinquies** chiude il cerchio normativo disciplinando la fase del potenziale "conflitto". Poiché la Conferenza di Servizi non è un organo collegiale ma un modulo di coordinamento, il legislatore ha dovuto prevedere una "valvola di sicurezza" per gli interessi di rango primario che rischierebbero di essere sacrificati dal criterio delle **posizioni prevalenti**.
- Si passa qui dal piano tecnico-amministrativo al piano della **mediazione politica di alto livello**

Art. 14-quinquies

- **I "Dissenzienti Qualificati" (Art. 14-quinquies, c. 1-2)**

Non ogni amministrazione ha il potere di bloccare la decisione. Il rimedio dell'opposizione è riservato esclusivamente a:

- **Autorità preposte a interessi "sensibili":** Ambiente, Paesaggio, Beni Culturali, Salute e Pubblica Incolumità.
- **Regioni e Province Autonome:** quando il dissenso riguardi materie di loro competenza.
- **Condizione di ammissibilità:** il dissenso deve essere stato espresso in modo **chiaro, univoco e motivato** durante i lavori della conferenza. Non sono ammessi "ripensamenti" tardivi.

Art. 14-quinquies

- **Effetto Sospensivo (Art. 14-quinquies, c. 3)**
- A differenza del ricorso giurisdizionale ordinario (che di norma non sospende l'atto), la proposizione dell'opposizione **sospende ex lege** l'efficacia della determinazione finale. È una tutela fortissima per garantire che l'interesse sensibile non subisca pregiudizi durante il tentativo di conciliazione.

Art. 14-quinquies

- **La ricerca del consenso (art. 14-quinquies, c. 4-5)**

Il cuore della norma è la ricerca del consenso attraverso il principio di **Leale Collaborazione**:

- 1. Prima Riunione:** indetta dalla Presidenza del Consiglio entro 15 giorni per trovare una "soluzione condivisa".
- 2. Seconda Riunione:** eventuale, se partecipano le Regioni e la prima riunione fallisce. È un ulteriore sforzo di sintesi per rispettare le autonomie locali.

Art. 14-quinquies

- **Il Consiglio dei Ministri (Art. 14-quinquies, c. 6)**

Se la «soluzione condivisa» fallisce, la decisione finale spetta al **Consiglio dei Ministri**.

- Il CdM agisce come organo di ultima istanza.
- **Esiti possibili:** può respingere l'opposizione (la decisione originale diventa efficace), accoglierla parzialmente (modificando il progetto) o accoglierla integralmente (bloccando l'opera).