

La conferenza di servizi

Definizione

- *Modulo organizzatorio e procedimenti partecipativo*
- *Luogo istituzionale deputato al coordinamento delle singole autorità amministrative*
- *Portatrici di differenti interessi pubblici*
- *Strumento che realizza il principio di buon andamento dell'Amministrazione (art. 97 Cost.)*

E' istituto rispettoso del principio di legalità: non comporta spostamenti di competenza ma dà luogo ad una differente disciplina delle modalità di esercizio del potere.

C. Cost. 19 marzo 1996, n. 79

“Per sua natura la conferenza, destinata a costituire un raccordo tra amministrazioni diverse, è caratterizzata, per la struttura, dalla contestuale partecipazione delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti. Quanto alla funzione, la conferenza risponde non solo all'esigenza di accelerare i tempi del procedimento, rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni. La conferenza viene così ad assumere il rilievo di un metodo che caratterizza il procedimento di raccolta, di valutazione e di espressione dei diversi interessi, anche quando non modifica le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (quali pareri, autorizzazioni, concessioni, nullaosta) ed al provvedimento finale.”

Riferimenti normativi

L'introduzione:

- *ℒ. 29 ottobre 1987, n. 441 (smaltimento dei rifiuti)*
- *℔.ℒ. 1 aprile 1989, n. 121, convertito in ℒ. 29 maggio 1989 n. 205 (realizzazione opere pubbliche in occasione dei mondiali di calcio)*

Riferimenti normativi

La generalizzazione:

ℒ. 7 agosto 1990, n. 241, Capo IV “Semplificazione dell’azione amministrativa”, artt. 14 e ss.

(modificata dalla ℒ. 340/2000, dalla ℒ. 15/2005 e dalla ℒ. 69/2009)

Riferimenti normativi

Adattamenti nelle normative di settore:

- *D. L.vo 112/1998 (procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive)*
- *D. L.vo 114/1998 (autorizzazione all'apertura, al trasferimento di sede e all'ampliamento di grandi strutture di vendita)*
- *D.P.R. 447/1998 (sportello unico per le attività produttive)*

Natura giuridica

- *Organo amministrativo collegiale*
- *Mero modulo organizzatorio*

*Forma di raccordo tra
più organi di separate
amministrazioni,
privo di una propria
individualità*

*Organo di carattere
straordinario, centro
formale di
imputazione
autonomo*

*Tesi prevalente dopo la l.
241/90, il provvedimento si
imputa alla conferenza come
organo autonomo, non alla PA
precedente che la convoca*

La tesi da prediligere: modulo organizzativo

- *La conferenza di servizi è strumento di raccordo e di semplificazione organizzativo-procedimentale che non muta l'attribuzione delle competenze*
- *L'atto finale è imputato all'amministrazione che adotta il provvedimento finale o alle amministrazioni che attraverso la conferenza esprimono la loro volontà provvedimentale*

Le conferme giurisprudenziali

- *C. Cost. 10 marzo 1996, n. 79*
- *Cons. St. sez. IV, 9 luglio 1999, n. 1193: “La conferenza di servizi è solo un modulo procedimentale e non costituisce anche un ufficio speciale della pubblica amministrazione autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano.”*

I tipi di conferenza di servizi nella L. 241/1990

- *Conferenza di servizi istruttoria (art. 14 comma 1)*
- *Conferenza di servizi decisoria (art. 14, comma 2)*

*Funzionale
all'acquisizione
dell'assenso di altre
amministrazioni
necessario per
l'adozione del
provvedimento finale
(decisione
polistrutturata)*

*Unica amministrazione competente a
decidere (decisione monostrutturata) che,
attraverso la conferenza di servizi,
acquisisce l'avviso delle altre
amministrazioni potatrici di interessi
coinvolti nella procedura*

Strumenti telematici

Art. 14, comma 5 bis L. 241/1990 “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”

La conferenza di servizi istruttoria: funzione

Effettuazione di esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, attraverso la partecipazione delle P.P.A.A. che li curano

*Non è uno
strumento di
manifestazione
del consenso*

La conferenza di servizi istruttoria: indizione

*Il potere di indizione spetta all'amministrazione
precedente*

*A cura dell'organo di vertice
dell'amministrazione,
eventualmente su proposta del
responsabile del procedimento*

*A cura del
responsabile del
procedimento,
qualora ne abbia il
potere*

La conferenza di servizi istruttoria: esito

- *L'amministrazione procedente rimane libera di determinare il contenuto del provvedimento, che rimane un suo proprio atto*
- *Se il provvedimento si discosta da quanto emerso e concordato in conferenza, può essere censurato per difetto di motivazione o per violazione del principio dell'affidamento*

La conferenza di servizi istruttoria: particolari tipologie

Art. 14, comma 3 L. 241/90 “La conferenza di servizi può essere convocata anche per l’esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime 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.”

La conferenza di servizi art. 14, comma 3 L. 241/90

Species della conferenza di servizi istruttoria:

- *Facoltativa*
- *Trasversale a procedimenti connessi o interprocedimentale*
 1. *Riguardanti diverse amministrazioni*
 2. *Riguardanti medesimi attività, risultati o procedimenti*
 3. *Aventi il medesimo oggetto*
- *L'iniziativa è rimessa all'amministrazione o, previa formale intesa alle amministrazioni che curano l'interesse prevalente o all'amministrazione competente a concludere il procedimento che deve precedere cronologicamente gli altri connessi*

La conferenza di servizi decisoria: funzione

- *Rendere più celere e semplificare l'attività amministrativa, concentrando in un unico contesto i procedimenti e le competenze decisionali di diverse amministrazioni, il cui assenso è necessario ai fini dell'adozione di un determinato provvedimento*
- *Decisione polistrutturata: il provvedimento finale, concordato sulla base degli assensi espressi in conferenza, sostituisce le decisioni delle singole amministrazioni parti-*

Conduce alla determinazione finale in via collaborativa e funzionale da parte di autorità dotate di poteri decisori

La conferenza di servizi decisoria: i riferimenti normativi

- *Art. 14, comma 2 L. 241/1990*
- *Art. 14 ter L. 241/1990*
- *Art. 14 quater L. 241/1990*

La conferenza di servizi decisoria: i presupposti

- *L'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nullaosta o assensi comunque denominate di altre amministrazioni pubbliche e...*

La conferenza di servizi decisoria: i presupposti

- *L'amministrazione procedente si ha*
richiesti e non li abbia ottenuti entro
dalla ricezione della richiesta dall'amministrazione
competente
- *Nei trenta giorni è intervenuto il dissenso di una o*
più amministrazioni interpellate

*Indizione obbligatoria:
"è sempre indetta"*

*Indizione facoltativa:
"può essere altresì
indetta"*

La conferenza di servizi decisoria: gli atti di assenso

*La norma propone un'elencazione
Sono esclusi:*

- *I pareri*
- *Gli atti di controllo*

Attengono alla fase istruttoria (vanno acquisiti prima dell'avvio della conferenza) e non sono espressione di amministrazione attiva

Sarebbe una contraddizione far partecipare all'adozione del provvedimento chi successivamente debba controllare gli atti delle amministrazioni coinvolte

La conferenza di servizi decide l'indizione

*Conferenza
decisoria interna*

- *Spetta alla P.A. competente per l'adozione del provvedimento finale che deve definire il procedimento*
- *Quando l'attività del privato è subordinata agli atti di consenso di competenza di diverse amministrazioni, anche a sua richiesta, l'amministrazione competente ad adottare il provvedimento finale può convocare conferenza di servizi*

*Conferenza decisoria
esterna (art. 14,
comma 4 l. 241/90)*

Il procedimento

La disciplina di cui all'art. 14 ter si applica ad ogni tipo di conferenza, benché appaia tracciata sulle esigenze della conferenza di servizi decisoria

Indizione

- *A volte la legge indica nominalmente l'amministrazione competente all'indizione; altre volte, adotta il criterio della titolarità dell'interesse pubblico prevalente (si ritiene ne sia titolare l'amministrazione cui il privato presenta l'istanza di apertura del procedimento)*
-
-

telematica o informatica, almeno della relativa data

convocata entro 15 giorni

complessi

10 giorni

ervenire

ate, al

Le amministrazioni convocate, ove impossibilitate a partecipare, entro i successivi 5 giorni possono chiedere l'effettuazione della riunione in una data diversa: l'amministrazione procedente la concorderà, fissandola entro i 10 giorni successivi alla prima

Termini: obiettivo celerità

- Il termine di conclusione ed adozione della decisione è determinato dalle amministrazioni partecipanti nella prima riunione della commissione*
- Il termine massimo è di 90 giorni*

*Salvo richiesta
di valutazione
di impatto
ambientale*

*Introdotta dalla L. 69/09
all'art. 14 ter, comma 1*

Assemblea di amministrazione

- Le determinazioni relative all'organizzazione dei lavori sono adottate a maggioranza dei componenti e possono svolgersi per via telematica*
- Ogni amministrazione partecipa attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincente la volontà dell'amministrazione su tutti i punti di competenza della stessa*

*Le volontà delle
amministrazioni sono
messe a verbale, da cui si
trarrà la verifica dei
poteri rappresentativi, la
validità delle
convocazioni, le
motivazioni, le modalità
di dibattito, i termini di
assenso*

*Ciò in relazione allo
specifico ordine del giorno;
la convocazione deve
indicare l'oggetto della
determinazione*

Svolgimento

*Art. 14 ter,
comma 2 bis,
introdotto
dalla l. 69/09*

- *Alla conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14-bis sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto*
- *Alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori di 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. Agli stessi e' inviata, anche per via telematica, con congruo anticipo, comunicazione della convocazione della conferenza di servizi. Alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione*

*Art. 14 ter,
comma 2 ter,
introdotto
dalla l. 69/09*

Conclusione

Il criterio di prevalenza: tipo ed importanza attribuzioni di ogni amministrazione, con riferimento al potere di queste di determinare l'esito del procedimento sulla base delle leggi di settore

Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti

- Una determinazione motivata in conclusione del procedimento*
- Previa valutazione delle risultanze della conferenza*
- Tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse*

Conclusione

Gli effetti giuridici dell'atto sono imputati alle singole amministrazioni partecipanti, non costituendo la conferenza di servizi un organo.

Ai fini della determinazione dell'atto è considerato acquisito l'assenso:

Silenzio
assenso

- Delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentate*
- Delle amministrazioni invitate a partecipare ma risultate assenti*

Il dissenso espresso (art. 14 quater)

Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate, a pena di inammissibilità:

- *Deve essere congruamente motivato*
- *Non può riferirsi a questioni connesse, non oggetto della conferenza*
- *Deve indicare specificamente le modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso*

Le materie sensibili

Qualora il dissenso sia espresso dalle amministrazioni preposte alla

- *Tutela ambientale*
- *Tutela paesaggistico – territoriale*
- *Tutela del patrimonio storico artistico*
- *Tutela della salute*
- *Tutela della pubblica incolumità*

*Situazioni di pericolo,
relative a fatti d'ordine e
sicurezza pubblica,
calamità naturali,
incendi, crolli d'edifici*

Le materie sensibili

...l'amministrazione procedente rimette entro 10 giorni la decisione:

- Al Consiglio dei Ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali*
- Alla "Conferenza Stato-Regioni", in caso di dissenso tra amministrazioni statali e regionali o tra più amministrazioni regionali*
- Alla Conferenza unificata (d.l.vo 281/1997), in caso di dissenso tra amministrazioni statali o regionali ed enti locali o tra più enti locali*

Le materie sensibili

... la decisione, verificata la completezza della documentazione inviata a fini istruttori, è assunta:

- Entro trenta giorni*
- Salvo proroga per ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni, per decisione del Presidente del Consiglio dei Ministri, della Conferenza Stato – Regioni o della Conferenza Unificata, valutata la complessità dell'istruttoria*