



Disciplina della conferenza di servizi

Informazioni sugli atti di riferimento

Numero dello schema:	293
Titolo:	Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi
Norma di autorizzazione:	articolo 2 della legge n. 124 del 2015
Numero di articoli:	8
Date:	
presentazione:	8 aprile 2016
assegnazione:	12 aprile 2016
termine per l'espressione del parere:	11 giugno 2016

Presupposti normativi

Lo schema di decreto legislativo è stato adottato in base alla delega contenuta nell'**articolo 2** della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. L'articolo citato delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge (cioè entro il 28 agosto 2016) un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, nel rispetto di 15 principi e criteri direttivi enucleati nel **comma 1**, ispirati a obiettivi di semplificazione, certezza e riduzione dei tempi, partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento.

Il comma 2 disciplina le procedure per l'esercizio della delega:

- attribuisce l'iniziativa al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;
- la fase consultiva prevede l'acquisizione, nell'ordine, dei pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Camere, con il meccanismo del cosiddetto "doppio parere parlamentare";
- qualora tali pareri non vengano espressi nei termini, il Governo può comunque procedere nell'esercizio della delega;
- sono chiamate a pronunciarsi, in prima battuta, sia le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari della Camera e del Senato sia la Commissione parlamentare per la semplificazione. Il termine per l'espressione dei pareri è di sessanta giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione: in questo caso sono chiamate a pronunciarsi soltanto le Commissioni competenti per materia, che hanno dieci giorni di tempo dalla nuova trasmissione per esprimersi sulle osservazioni del Governo;
- è previsto, infine, un meccanismo di scorrimento dei termini per l'esercizio della delega: "Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni".

Il comma 3 delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo adottato a norma del comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura previsti per l'esercizio della delega principale, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

Contenuto

Il contesto normativo

La conferenza dei servizi è una modalità di organizzazione del procedimento amministrativo, intesa ad una valutazione comparativa di plurimi interessi, a fini di coordinamento di poteri e raccordi di competenze.

È (o dovrebbe essere) strumento di semplificazione procedimentale, 'unificando' la sede di valutazione e confronto degli interessi da parte di uffici o amministrazioni diverse; è, insieme, strumento di composizione della frammentazione dell'azione amministrativa.

La 'storia' normativa della conferenza dei servizi è assai stratificata: dal 1990, una decina di sue rivisitazioni, più o meno estese, sono intervenute - a riprova di come essa abbia costituito un *quid novi*, in un ordinamento tradizionalmente 'compartimentato' per amministrazioni distinte e separate.

Nell'ormai venticinquennale tragitto di questo istituto, la conferenza di servizi ha mutato i suoi connotati. Esordì come strumento eccezionale e rigorosamente improntato a criterio unanimistico, secondo il disegno della legge n. 241 del 1990, che per prima lo disciplinò come 'ordinario' modulo dell'attività amministrativa.

Passata attraverso rimaneggiamenti non lievi (possono ricordarsi la legge n. 127 del 1997, la legge n. 340 del 2000, la legge n. 15 del 2005, la legge n. 69 del 2009, il decreto-legge n. 78 del 2010, la legge n. 221 del 2012, recanti alcune disposizioni di organica revisione dell'istituto), la conferenza di servizi si presenta come uno strumento procedimentale ordinario ed in taluni casi obbligatorio, con meccanismi di superamento dei dissensi che in essa siano emersi.

Si tratta dunque di materia stratificata e, ad oggi, si direbbe ancora non appieno 'assestata'.

In base alla disciplina vigente, quando risulti opportuno esaminare contestualmente più interessi pubblici ovvero sia necessario acquisire una pluralità di atti di intesa (concerti, nulla osta, pareri, etc.) l'amministrazione procedente può indire una conferenza di servizi, le cui decisioni sostituiscono, a tutti gli effetti, ogni atto di tutte le amministrazioni partecipanti.

La legge prevede due tipi di conferenza dei servizi:

- conferenza istruttoria;
- conferenza decisoria.

La conferenza istruttoria - altrimenti detta "interna" o "referente" - costituisce la fattispecie più generale: essa, infatti, può essere indetta di regola ogni qual volta sia opportuno un confronto tra più amministrazioni portatrici di interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo (articolo 14, comma 1). In questi casi, l'indizione della conferenza non è necessaria ai fini dell'adozione del provvedimento finale, ma può essere utile per consentire un confronto tra le amministrazioni portatrici di più interessi pubblici coinvolti nel procedimento. La conferenza è convocata dall'amministrazione responsabile del procedimento.

La conferenza su istanze o progetti preliminari (articolo 14-*bis*), istituita dalla legge n. 340/2000, è un particolare tipo di conferenza "preliminare" convocata – su richiesta dell'interessato – per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo.

La seconda e principale fattispecie è la conferenza decisoria, che interviene nei procedimenti che prevedono, per il loro perfezionamento, l'assenso, sotto forma di intesa, concerto, nulla osta, o comunque altrimenti denominato, di più amministrazioni. In questi casi l'amministrazione responsabile del procedimento è tenuta prima ad esperire la procedura normale richiedendo formalmente, al momento dell'avvio del procedimento, l'assenso alle altre amministrazioni interessate. Se questo non è ottenuto entro 30 giorni dalla richiesta (o si è verificato il dissenso di una amministrazione coinvolta) si procede con la convocazione della conferenza. L'indizione della conferenza non è però obbligatoria quando nel termine dei 30 giorni è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni, nonché in tutti i casi in cui esistano espresse previsioni normative che consentano alla amministrazione procedente di prescindere (articolo 14, comma 2).

La legge definisce le procedure di convocazione della conferenza, dello svolgimento e della conclusione dei lavori (articolo 14-*ter*).

Sintesi del contenuto

Lo schema in esame consta di 8 articoli, volti ad introdurre alcune innovazioni rispetto all'odierno funzionamento della conferenza di servizi.

In estrema sintesi, le principali modifiche introdotte dall'unico articolo di cui si compone il titolo I, che ridisegna la disciplina generale della conferenza di servizi, sono così sintetizzabili:

la riduzione dei tempi, nonché lo svolgimento con modalità semplificate;

una partecipazione delle amministrazioni statali alla conferenza di servizi solo tramite un rappresentante unico per tutte assieme, con facoltà per l'amministrazione che sia in disaccordo di formalizzare il proprio parere negativo, non già di incidere sulla volontà del rappresentante unico (salva la richiesta di un intervento in autotutela);

l'inversione dell'onere della mediazione tra posizioni prevalenti e posizioni dissenzienti qualificate, prevedendosi che siano queste ultime a doversi muovere per attivare il procedimento di opposizione avverso la decisione presa in sede di conferenza di servizi.

Tali modificazioni sono introdotte mediante novelle che riscrivono gli articoli da 14 a 14-*quinqües* della legge n. 241 del 1990 (così l'articolo 1 dello schema).

Seguono, nel titolo II, disposizioni di coordinamento con le discipline settoriali della conferenza di servizi, in materia di: edilizia (articolo 2); sportello unico per le attività produttive (articolo 3); autorizzazione unica ambientale (articolo 4); valutazione dello studio di impatto ambientale, autorizzazione integrata ambientale, autorizzazione all'installazione di stabilimenti nuovi, e più in generale il corpo delle norme ambientali contenuto nel decreto legislativo n. 152 del 2006 (articolo 5); autorizzazione paesaggistica (articolo 6).

Infine lo schema reca una disposizione transitoria - relativa all'affidamento in concessione di lavori pubblici - in attesa si perfezioni il recepimento di direttiva dell'Unione europea sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (articolo 7).

L'ultimo articolo dello schema (**articolo 8**) contiene una clausola di coordinamento.

Tipologia del provvedimento

Lo schema di decreto legislativo è corredato delle seguenti relazioni:

illustrativa;
tecnica;
analisi tecnico-normativa;
analisi d'impatto della regolamentazione.

È il quinto schema di atto del Governo che giunge all'esame della Commissione parlamentare per la semplificazione nella legislatura in corso. Sullo schema sono chiamate a pronunciarsi anche le Commissioni Affari costituzionali e Bilancio delle due Camere.

Sono stati trasmessi anche i pareri espressi dal Consiglio di Stato e dalla Conferenza unificata.

Il parere del Consiglio di Stato

Lo schema è stato esaminato dalla Commissione speciale istituita in seno al Consiglio di Stato per seguire i procedimenti legislativi delegati previsti dalla legge n. 124 del 2015, che comprende magistrati provenienti sia dalle sezioni consultive sia dalle sezioni giurisdizionali.

Il parere, dopo aver richiamato le raccomandazioni generali sulla riforma di cui alla citata legge n. 124 del 2015, formulate dal Consiglio di Stato, ricostruisce la trama normativa su cui interviene lo schema, nonché la *ratio* e la funzione pratica dell'istituto della conferenza di servizi.

Con riguardo a tale ricostruzione, il Consiglio di Stato pone in evidenza una questione di fondo già posta dall'attuale presidente *pro tempore* Alessandro Pajno nella sua audizione presso la Commissione parlamentare per la semplificazione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa: la conferenza dai servizi, nata per garantire un unico luogo di confronto tra le istituzioni sulle posizioni e gli interessi riguardanti un dato procedimento amministrativo, ha dovuto spesso "supplire alla impossibilità (o talvolta alla incapacità) del regolatore di definire gerarchie di finalità e di interessi, tentando di rimediare a tale mancanza con meccanismi procedurali". Si è così affidato alla capacità e alla volontà dei soggetti partecipanti alla conferenza la composizione dei valori in gioco. "Appare, pertanto, opportuno che alla semplificazione procedimentale della conferenza si accompagni un'attività di semplificazione sostanziale, che si concretizzi in politiche pubbliche capaci di regolare e graduare i diversi interessi, allo scopo di rendere più agevole la loro composizione". In assenza di tale regolazione e graduazione, tale compito ricade sull'amministrazione procedente e quindi il meccanismo costruito dalla legge chiama in causa il fattore umano, cui va prestata la dovuta attenzione, anche in termini formativi. "Accanto a una strategia di formazione sistematica degli operatori pubblici, appare necessaria anche un'opera di comunicazione istituzionale delle potenzialità dei nuovi strumenti, di diffusione di una cultura del cambiamento, rivolta agli amministratori ma soprattutto agli operatori provati, affinché siano consapevoli che possono esigere un certo tipo di servizio, di tempistica, di partecipazione". Infine, prosegue il Consiglio di Stato, l'implementazione della riforma va monitorata attraverso "un adeguato ricorso allo strumento della verifica di impatto della regolamentazione (VIR)".

Alle considerazioni di carattere generale fanno seguito le osservazioni puntuali sulle singole previsioni dello schema, talune delle quali sono riprese nei paragrafi riguardanti il coordinamento con la legislazione vigente e la formulazione del testo.

Il parere della Conferenza unificata

La Conferenza unificata ha espresso parere favorevole, formulando una serie di puntuali proposte emendative, talune delle quali sono riprese nei paragrafi riguardanti il coordinamento con la legislazione vigente e la formulazione del testo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 27 del nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016) contiene una serie di richiami agli articoli vigenti della legge n. 241/1990, oggetto di modifica da parte dello schema in esame. In particolare, il comma 3 dell'articolo 27 fa, ad esempio, riferimento al vigente comma 3-*bis* dell'articolo 14-*bis*, che però non trova corrispondenze nel nuovo testo previsto dallo schema in esame. *Appare quindi necessario un intervento di coordinamento.*

Analogamente, l'articolo 4, comma 5, del D.P.R. 59/2013 contiene, nella parte non abrogata dall'articolo 4, riferimenti ai commi 6-*bis* e 8 dell'articolo 14-*ter* della legge n. 241/1990, che non sembrano trovare corrispondenza nel nuovo testo del citato articolo previsto dallo schema in esame. *Appare quindi opportuno valutare l'esigenza di un intervento di coordinamento.*

Con riguardo al nuovo testo dell'articolo 14 della legge n. 241 del 1990, che fa riferimento al progetto preliminare e, in sua assenza, ad uno studio di fattibilità, si segnala che l'articolo 23 del decreto legislativo n. 50 del 2016, che reca il nuovo codice dei contratti pubblici, ridefinisce i livelli della progettazione, articolandoli in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo ed esecutivo, e non facendo più riferimento al progetto preliminare. *Andrebbe, pertanto, verificato il contenuto della disposizione in commento*

alla luce della nuova disciplina (in tal senso si è espresso anche il parere del Consiglio di Stato).

Il nuovo testo dell'articolo 14, comma 4 mantiene ferme le disposizioni vigenti per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a VIA di competenza statale. A tal riguardo, il Consiglio di Stato formula due ordini di rilievi:

- segnala l'opportunità di estendere – in un'ottica di concentrazione procedimentale – l'applicabilità del comma 4 a tutte le procedure di VIA, ivi comprese quelle statali, in modo da prevedere che per tutti i progetti sottoposti a VIA (sia statale, sia regionale), i necessari atti di assenso siano acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 25, comma 3 del decreto legislativo n. 152 del 2006;
- non appare chiaro "quali siano le disposizioni relative alla VIA statale che restano ferme, in quanto parte di esse" vengono ora soppresse con l'integrale sostituzione dell'articolo 14-*ter*, mentre *andrebbe valutata l'opportunità di un loro mantenimento*, in quanto delineano – a giudizio dell'Alto Consesso – un meccanismo chiaro ed efficace.

La medesima disposizione lascia ferma anche "la speciale disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale per le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale e per gli insediamenti produttivi, che risulta superata alla luce della parte V del nuovo codice dei contratti pubblici (articoli 200-202).

L'**articolo 3, comma 2** novella in più punti l'articolo 7 del regolamento di delegificazione per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive di cui al DPR n. 160 del 2010 (in maniera difforme rispetto a quanto stabilito dalla circolare per la formulazione tecnica dei testi legislativi, la quale dispone che "non si ricorre all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi").

L'**articolo 6** contiene alcune disposizioni atte a coordinare le disposizioni dei nuovi articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990, introdotti dallo schema in esame, con le disposizioni in materia di autorizzazione paesaggistica contenute nell'articolo 146 del decreto legislativo n. 42/2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio). In particolare, il **comma 3** stabilisce che il sovrintendente esprime comunque il proprio parere entro il termine fissato dall'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera c), della legge n. 241/1990, che in questo caso non può essere inferiore a 45 giorni.

In pratica, quindi, l'amministrazione precedente che trasmette la comunicazione dovrà fissare il citato termine nell'intervallo compreso tra un minimo di 45 giorni e un massimo di 90 giorni.

Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare tale previsione con l'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, il quale prevede che il soprintendente renda il parere entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti (comma 8) e che decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti senza che il soprintendente abbia reso il parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione (comma 9), armonizzando le scansioni temporali tra i due procedimenti.

L'**articolo 7** detta una disposizione transitoria nelle more del recepimento della direttiva europea sulle concessioni (direttiva 2014/23/UE), che risulta superata a seguito dell'emanazione del nuovo codice dei contratti pubblici, il quale peraltro non sembra dettare disposizioni specifiche riguardanti la conferenza di servizi nella parte III che disciplina i contratti di concessione.

Formulazione del testo

*Andrebbe valutata l'opportunità di prevedere in modo espresso, come suggerito dal Consiglio di Stato, la facoltà del richiedente di partecipare come osservatore alla conferenza preliminare, onde avere pieno accesso ai relativi atti e come attualmente disposto dall'articolo 14-*ter*, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990.*

Con riguardo all'articolo 14-*quinquies*, *andrebbe valutata l'opportunità di verificare se la generalizzata procedura di opposizione innanzi al Presidente del consiglio dei ministri da parte delle amministrazioni dissenzienti sia funzionale anche in caso di conferenze di servizi in cui risultano coinvolte solo amministrazioni infraregionali*, come suggerito dal Consiglio di Stato.

Andrebbe valutata l'opportunità di introdurre una disciplina transitoria riguardante l'incidenza della nuova disciplina sui procedimenti pendenti.



Senato: Nota breve n. 5

Camera: Nota breve n. 5

24 maggio 2016

Senato Servizio Studi del Senato
Camera Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione

Studi1@senato.it - 066706-2451
legislazione@camera.it - 066760-3855

 SR_Studi
 CD_legislazione