

REPUBBLICA ITALIANA



Regione Siciliana
Assessorato Regionale delle Autonomie Locali
e della Funzione Pubblica

L'Assessore
viale regione siciliana, 2194
90135 - Palermo

Prot. n. PG/2018/ 28106

Palermo,

08 MAR. 2018

OGGETTO: decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 nuova normativa in tema di conferenza di servizi – disposizioni applicative.

Al Presidente della Regione

Agli Assessori regionali

Al Segretario Generale

Ai dipartimenti regionali ed uffici equiparati

Al responsabile per la pubblicazione
dei contenuti sul sito istituzione

Come noto l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica è, fra l'altro, competente in materia di "Trasparenza, semplificazione ed accelerazione dei procedimenti".

Con la presente, anche a seguito del lavoro propedeutico e di monitoraggio nell'ambito dei Dipartimenti regionali svolto da questo Assessorato per sensibilizzare e divulgare a tutti i dirigenti e funzionari la nuova disciplina relativa alla Conferenza dei servizi, si intendono fornire indicazioni operative al fine di superare alcune criticità interpretative che, in fase di applicazione, possono determinare un effetto contrario rispetto all'obiettivo di semplificazione e snellimento del procedimento amministrativo da sempre attribuito alla conferenza dei servizi.

Ciò premesso, si rammenta che l'articolo 15 "Conferenza di servizi" della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, così come modificato dalla l.r. n. 5/2011, testualmente recita " Trovano applicazione nella Regione le disposizioni di cui gli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni".

Per effetto di detto rinvio dinamico, nell'ordinamento regionale, trova immediata applicazione la disciplina nazionale alla quale sono state apportate, con il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127, in attuazione della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, significative modifiche in materia di conferenza di servizi.

Con la citata normativa, sulla scorta di quanto individuato dal legislatore delegante, si è pervenuti ad una complessiva riorganizzazione dell'istituto della conferenza di servizi

operando, in particolare, sulle tematiche relative alla composizione degli interessi cd. sensibili (id est: ambiente, paesaggio, patrimonio storico-artistico, salute e pubblica incolumità) dettando comunque termini e procedure certe per la conclusione del procedimento, la modalità e tipologia di conferenze di servizi e le ipotesi in cui si debba ad essa ricorrere assicurando il coordinamento complessivo dei poteri delle amministrazioni intervenienti e delle amministrazioni precedenti.

L'importanza delle modifiche intervenute, le quali impattano in maniera significativa sulla semplificazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi, nonché l'esigenza di dettare indirizzi interpretativi univoci nell'ambito dell'intero territorio della Regione sono alla base della scelta di adottare la presente circolare.

Preliminarmente si richiama l'attenzione per i soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni, all'applicazione e rispetto di quanto stabilito dall'articolo 4, comma 3 della medesima legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni, che stabilisce *“Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad esaminare gli atti di loro competenza secondo un rigoroso ordine cronologico, con le seguenti deroghe:*

a) *sono esaminati con carattere di priorità gli atti in relazione ai quali il provvedimento dell'Amministrazione interessata deve essere reso nell'ambito di conferenza di servizi;(.....)”*.

Di seguito si rassegnano, seppure in sintesi, le disposizioni operative di conferenza di servizi delle quali si auspica la corretta applicazione.

Conferenze di servizi (istruttoria, decisoria e preliminare)

L'articolo 14, legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni, indica le diverse tipologie di conferenze di servizi.

La prima tipologia indicata al comma 1 è la **conferenza di servizi istruttoria**, avente caratteristiche simili a quella previgente, la cui convocazione risulta essere facoltativa da parte dell'amministrazione procedente di propria iniziativa ovvero su richiesta di altra amministrazione ovvero ancora a richiesta del privato interessato qualora, a fini istruttori nonché per la valutazione contestuale degli interessi coinvolti, si ritenga opportuno un preliminare raccordo tra tutti i soggetti interessati.

Le determinazioni assunte in sede di conferenza istruttoria non incidono, tuttavia, sulla necessità dell'emanazione del provvedimento finale, la cui competenza rimane in capo all'amministrazione procedente.

La conferenza di servizi istruttoria si svolge secondo le modalità di cui all'articolo 14 *bis*, legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni, ovvero secondo modalità definite preventivamente da parte dell'amministrazione procedente.

Si invitano le amministrazioni precedenti a voler valutare con attenzione la possibilità di utilizzo di tale tipologia di conferenza di servizi in quanto rappresenta, avuto riguardo alla peculiarità dei singoli casi, uno strumento utile a snellire i successivi passaggi del procedimento.

La seconda tipologia di conferenza di servizi, prevista al comma 2, è quella **decisoria** la cui indizione, diversamente rispetto a quanto in precedenza previsto, è oggi obbligatoria laddove risulti necessario acquisire più atti di assenso comunque denominati.

A conclusione della conferenza di servizi decisoria, le cui regole di funzionamento sono dettate dai successivi articoli della medesima legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni, ed entro e non oltre i termini ivi espressamente indicati, deve essere adottata la determinazione conclusiva da parte dell'amministrazione

precedente che sostituisce tutti gli atti di assenso comunque denominati delle amministrazioni intervenute.

Si precisa che, a differenza della conferenza di servizi istruttoria, quella decisoria deve consentire non tanto l'esame contestuale di eventuali interessi diffusi quanto, invece, la specifica acquisizione di tutti gli atti di assenso (pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso) previsti per lo specifico procedimento, superando quindi, con le precise modalità previste dalle successive norme, gli eventuali dissensi delle amministrazioni coinvolte individuando, sempre secondo le modalità dettate, la prevalente volontà che emerge all'interno della conferenza, così finalmente garantendo tempi definiti e certi per il richiedente (pubblico o privato) interessato alla definizione del procedimento amministrativo.

Altra tipologia di conferenza di servizi prevista dal citato articolo 14 è quella **preliminare** in caso di *"progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi"*.

L'indizione di tale conferenza è facoltativa, si svolge con le modalità di cui all'articolo 14 *bis* (conferenza servizi semplificata) e viene convocata dall'amministrazione precedente su richiesta dell'interessato qualora sia necessario ottenere le condizioni preliminari alla presentazione dell'istanza o del progetto.

È importante evidenziare come, in caso di svolgimento di tale tipologia di conferenza, nella successiva fase del procedimento *"le determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati sul progetto definitivo"*.

Quindi le amministrazioni coinvolte, nelle successive fasi, non possono variare le condizioni già poste se non in caso di sopravvenienza di elementi significativi e ciò assume particolare rilievo nel senso di ritenere auspicabile lo svolgimento di tale conferenza al fine di determinare ulteriore accelerazione, chiarezza e linearità al procedimento amministrativo volto alla realizzazione di progetti complessi ovvero per gli insediamenti produttivi di beni e servizi.

Inoltre, sembra utile una ulteriore precisazione in tema di opere pubbliche. Infatti, coordinando la novella in questione con la nuova normativa dettata dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche ed integrazioni) testualmente si legge *"Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, al fine di indicare 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 tal caso, tentando di chiarire dubbi interpretativi, è pacifico che nel caso di progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale in ambito regionale, ogni assenso comunque denominato deve essere assunto *"nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152"*.

Si precisa, infine, che la convocazione della conferenza di servizi deve essere comunicata ai soggetti di cui all'articolo 8, legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, e successive modifiche ed integrazioni, i quali intervengono ai sensi e secondo le modalità previste dai successivi articoli della citata legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, e successive modifiche ed integrazioni.

Conferenza di servizi semplificata

L'articolo 14 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, indica le modalità di svolgimento della conferenza di servizi **semplificata** o in modalità asincrona al quale integralmente si rinvia per ciò che riguarda la scansione procedimentale, i termini perentori ivi previsti nonché gli incumbenti posti in capo all'amministrazione procedente.

Si precisa esclusivamente che tale modalità di svolgimento di conferenza di servizi semplificata appare senz'altro da preferire per il caso di procedimenti meno complessi in cui è possibile acquisire gli atti di assenso comunque denominati secondo la procedura semplificata ivi prevista.

Scopo principale di tale peculiare conferenza semplificata è, dunque, quello di snellire e velocizzare il procedimento, eliminando quindi i tempi necessari per la riunione fisica e contestuale dei rappresentanti delle amministrazioni interessate, ritenuta non indispensabile nei casi di procedimenti amministrativi meno complessi.

Si invita al massimo e puntuale rispetto dei termini specificamente previsti per tale conferenza e dettagliatamente indicati al comma 2 del medesimo articolo 14 bis.

Si ricorda, poi, che il comma 4 della disposizione in questione prevede espressamente che *"Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito"*.

Corre l'obbligo richiamare l'attenzione su tale ultima disposizione con particolare riferimento al rispetto dei termini e alle responsabilità amministrative.

Particolare attenzione, poi, occorre porre ai casi di cui al comma 5 dell'articolo 14 bis, per eventuali atti di dissenso delle amministrazioni interessate, limitando tali ipotesi solo a dissensi realmente ed effettivamente non altrimenti risolvibili.

Conferenza di servizi simultanea

L'articolo 14 ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, indica le modalità di svolgimento della conferenza di servizi **simultanea** e in modalità sincrona.

Si rinvia, anche in questo caso, a quanto dettagliatamente indicato nella disposizione sopra richiamata.

Tale ipotesi si ritiene debba trovare applicazione per i casi in cui alla conferenza di servizi partecipino amministrazioni afferenti a più livelli di governo (amministrazioni statali, regionali ovvero di enti locali). In tal caso, ferma la disciplina già dettata con riferimento al caso delle amministrazioni statali, con riferimento agli altri livelli di governo occorre far riferimento alle speciali discipline previste ai fini dell'individuazione del rappresentante unico che per la Regione Siciliana verranno a breve adottate.

Particolare attenzione, essendo di carattere rilevante ai fini della funzionalità stessa dell'intera novella di cui si tratta, deve essere posta per il termine della definizione della conferenza. È espressamente previsto che i lavori della conferenza si debbano concludere non oltre quarantacinque giorni decorrenti dalla data della riunione fissata ai sensi del primo comma dell'articolo in questione (termine che arriva sino a novanta giorni in caso di coinvolgimento di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-

territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini). Resta sempre invariato e obbligatorio il rispetto del termine finale di conclusione del procedimento.

In ultimo, ulteriore aspetto di importante rilievo è quello relativo alla modalità di assunzione della decisione finale.

Infatti, è previsto al comma 7 che *"All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipando vi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza"*.

Pur non essendo prevista un sistema rigido di effettiva votazione, l'amministrazione procedente deve adottare la decisione finale sulla scorta delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni interessate attenendosi puntualmente a quanto previsto dal citato comma 7 anche e soprattutto ai fini dell'acquisizione dell'assenso secondo le modalità ivi previste.

Dopo aver esaminato le diverse tipologie di conferenza di servizi in linea con le disposizioni di cui all'articolo del d.lgs 30 giugno 2016, n. 127 si rappresenta, inoltre, quanto segue.

L'articolo 14 quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni, indica le conseguenze derivanti dalla decisione assunta in conferenza di servizi. Il principio fondamentale dettato dal primo comma del citato articolo 14 *quater* è noto ma, oggi, viene ribadito con maggiore chiarezza stabilendo che *"la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati"*.

Altro aspetto che viene finalmente chiarito, anche in ragione delle diverse indicazioni giunte dalle interpretazioni giurisprudenziali, è quello relativo all'eventuale esercizio di poteri di autotutela da parte delle amministrazioni interessate. Fermi i limiti indicati al comma 2, è stato precisato che risulta comunque sempre necessaria la convocazione di una nuova conferenza di servizi.

Infine, alla luce di quanto chiarito in tema di posizione prevalente ai fini dell'adozione della decisione finale, il successivo comma 3 dell'articolo 14 *quater* chiarisce che, in caso di approvazione unanime, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi è immediatamente efficace, mentre laddove la stessa venga appunto adottata sulla base delle "posizioni prevalenti", l'efficacia della determinazione è sospesa *"ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14-quinquies e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti"*.

Infine, è stato sancito che tutti i termini di efficacia degli atti di assenso comunque denominati in sede di conferenza di servizi inizino a decorrere *"dalla data della comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza"*.

L'articolo 14 quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, prevede i rimedi attivabili in caso di amministrazioni dissenzienti.

Sul punto, tuttavia, si ritiene che la fattispecie debba continuare ad essere regolata, nell'ambito dell'ordinamento regionale, dall'articolo 15, commi 2 e 3, legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, e successive modifiche ed integrazioni.

È, invero, stabilito che "il motivato dissenso di cui all'articolo 14 *quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, è espresso da un'amministrazione regionale o locale in materia di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio artistico, della salute o dell'incolumità pubblica, l'amministrazione procedente, in caso di dissenso tra dipartimenti o uffici equiparati dell'amministrazione regionale, tra quest'ultima e un ente locale o un ente non territoriale o in caso di dissenso tra enti locali, entro dieci giorni rimette la decisione alla Giunta regionale.

Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Regione valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un periodo non superiore a trenta giorni".

Ora, sebbene il citato comma 2 faccia riferimento all'articolo 14 *quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, rilevato il contenuto prescrittivo della disposizione regionale, la stessa non può che intendersi riferibile, oggi, a quanto previsto dall'articolo 14 *quinqüies*, legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, stabilendo, quindi, una speciale disciplina vigente in ambito regionale al fine di dirimere e risolvere le eventuali opposizioni delle amministrazioni interessate che, nell'ambito della conferenza di servizi, hanno espresso motivato dissenso.

Si rappresenta l'estrema importanza di garantire il massimo rispetto dei termini previsti dalla normativa di cui si tratta.

Invero, l'adozione di una determinazione conclusiva entro e non oltre i termini chiaramente indicati dalla disciplina in questione da parte dell'amministrazione procedente rappresenta un preciso obbligo dal quale dipende anche la capacità dell'Amministrazione regionale di sostenere i processi legati agli investimenti pubblici e privati.

Infine, allo scopo di rendere ancor più agevole la ricezione di segnalazioni dalle parti interessate, il responsabile apicale dell'amministrazione procedente avrà cura di verificare e assicurare che nella comunicazione di indizione della conferenza venga, tra l'altro, indicato il responsabile del procedimento, i relativi giorni di ricevimento, e-mail ordinaria, telefono, nonché nominativo del sostituto in caso di assenza ed indirizzo pec al quale segnalare eventuali ritardi nell'adozione della determinazione conclusiva.

I Dipartimenti regionali in indirizzo, avranno cura di dare massima diffusione della presente, per l'ambito relativo alle rispettive competenze, a tutti i soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, e successive modifiche ed integrazioni e si raccomanda la puntale applicazione della stessa.

Il responsabile per la pubblicazione dei contenuti, provvederà alla pubblicazione della presente nella sezione circolari e documenti del sito istituzionale.

La presente circolare sarà, altresì, trasmessa alla *Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana* per la pubblicazione.


L'Assessore
On.le Bernardette Grasso