



21596615

Presidenza del Consiglio dei Ministri
IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
Circolare n. 4/2018

A TUTTE LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
ART. 1, COMMA 2, DEL D.LGS. 165/2001

OGGETTO: CHIARIMENTI IN MATERIA DI ATTUAZIONE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI.

In relazione alle numerose segnalazioni pervenute, al fine di fornire indirizzi univoci e di coordinamento in materia di conferenza di servizi, è adottata la presente circolare.

La conferenza di servizi rappresenta uno snodo fondamentale per l'accelerazione del procedimento. Infatti, come più volte rilevato dal Consiglio di Stato, la conferenza di servizi, *“rappresentando un modulo procedimentale di semplificazione, consente la valutazione complessiva e sincronica degli interessi pubblici coinvolti sia da parte dell'Amministrazione procedente (portatrice del c.d. interesse pubblico primario) sia da parte delle altre amministrazioni pubbliche coinvolte (portatrici dei cd. interessi pubblici secondari).”*

La conferenza di servizi, dunque, non costituisce solo un "momento" di semplificazione dell'azione amministrativa (come indicato dal capo IV della L. n. 241 del 1990) ma anche e soprattutto un momento di migliore esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione, attraverso una più completa ed approfondita valutazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti, a tal fine giovandosi dell'esame dialogico e sincronico degli stessi. In altre parole, la valutazione tipica dell'esercizio del potere discrezionale (e la scelta concreta ad essa conseguente) si giova proprio dell'esame approfondito e contestuale degli interessi pubblici di modo che la stessa, ove avvenga in difetto di tutti gli apporti normativamente previsti, risulta illegittima perché viziata da eccesso di potere per difetto di istruttoria, che si riverbera sulla completezza ed esaustività della motivazione” (Consiglio di Stato IV, Sent., 1 dicembre 2016, n. 5044).

Nel corso dei venticinque anni trascorsi dall'approvazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 (articoli da 14 a 14-*quinquies*), l'istituto ha subito molteplici interventi di modifica¹ che – a diverso titolo e con diverse modalità - hanno inciso sull'operatività dell'istituto nel tentativo di conservarne e valorizzarne la potenzialità semplificatoria e acceleratoria che lo caratterizza.

Allo stato attuale, la disciplina della conferenza di servizi si snoda su cinque principali aspetti qualificanti.

Il primo attiene alla modalità di svolgimento della conferenza che viene distinta in due fasi: una “semplificata”, che è *il modello ordinario* e una “simultanea”, che è *la modalità eccezionale*. La prima si svolge in modalità telematica “asincrona”, ossia tramite il semplice scambio informatico di informazioni e di documenti tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate al rilascio del provvedimento finale. Lo svolgimento della conferenza con tali modalità rappresenta uno strumento di accelerazione procedimentale in quanto consente la formazione della decisione a distanza e in tempi

¹ In particolare, l. 24 dicembre 1993, n. 537; d.l. 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 luglio 1995, n. 273; l. 15 maggio 1997, n. 127; l. 16 giugno 1998, n. 191; l. 24 novembre 2000, n. 340; l. 11 febbraio 2005, n. 15; l. 18 giugno 2009, n. 69; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122; d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2011, n. 106; d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134; d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221; d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164 e da ultimo l. 7 agosto 2015, n. 124; d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127.



differenziati anche con il ricorso allo strumento del silenzio-assenso (art. 14-*bis*). Con questa modalità semplificata si devono concludere la maggior parte delle conferenze di servizi tranne nell'ipotesi in cui siano emersi dissensi espressi ritenuti insuperabili. In tal caso, ossia nell'ipotesi in cui la conferenza semplificata non vada a buon fine, e per le procedure particolarmente complesse, si ricorre alla conferenza ordinaria in modalità sincrona che pertanto diviene una fase meramente residuale.

Il secondo aspetto riguarda le regole decisionali della conferenza “simultanea”. Si prevede, infatti, che la decisione sia assunta dall'amministrazione procedente, sulla base delle posizioni prevalenti espresse da rappresentanti unici delle amministrazioni statali, periferiche e di tutti gli enti e organismi ricompresi nello stesso livello territoriale di governo (art. 14-*ter*). Si riduce in tal modo il numero di interlocutori abilitati, in sede di conferenza, ad esprimere un dissenso, considerato anche che il contrasto può intervenire solo fra livelli di governo diversi.

Il terzo aspetto riguarda le disposizioni atte a garantire la chiusura certa dei lavori della conferenza di servizi attraverso il rafforzamento del principio del silenzio-assenso. L'art. 14-*bis*, comma 4, l. n. 241 del 1990, infatti, stabilisce espressamente la responsabilità dell'amministrazione competente rimasta inerte. In tal modo si introduce un meccanismo di semplificazione che consente di decidere anche in caso di mancata manifestazione espressa di una delle Amministrazioni partecipanti.

Il quarto aspetto incide sul piano decisionale consentendo la conclusione del procedimento anche quando vi sono amministrazioni portatrici di interessi sensibili che hanno espresso un dissenso. L'art. 14-*quater* prevede che la determinazione motivata di conclusione della conferenza sostituisca ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati. Ai sensi dell'art. 14-*quinqes*, l'efficacia della determinazione conclusiva resta sospesa per 10 giorni durante i quali le amministrazioni dissenzienti – e che abbiano una posizione “qualificata” – possono eventualmente esperire un rimedio oppositivo. Trascorsi 10 giorni senza che sia esercitata opposizione, la decisione della conferenza diventa definitivamente efficace. In questo modo, è rimesso in capo alle amministrazioni dissenzienti l'onere di avviare una procedura per privare di efficacia la decisione assunta in base alle posizioni prevalenti in conferenza.

Il quinto aspetto, infine, attiene alla previsione di un procedimento unico di opposizione delle amministrazioni dissenzienti qualificate con deliberazione finale del Consiglio dei Ministri. La procedura mira, in primo luogo, alla composizione dei vari interessi coinvolti; solo in caso di esito negativo delle stesse la questione è rimessa al Consiglio dei ministri (art. 14-*quinqies*). Si ritiene che anche questo meccanismo rappresenti un significativo elemento di semplificazione in quanto mira ad una soluzione definitiva delle questioni involte nei lavori della Conferenza per il tramite del massimo organo collegiale che riunisce i vertici delle Amministrazioni statali.

Considerato che la disciplina generale si applica potenzialmente ad una serie infinita di casistiche differenti, diventa particolarmente rilevante – come sottolineato anche dal Consiglio di Stato (Cons. St., Comm. Spec. 7 aprile 2016, n. 890) – porre attenzione al momento dell'implementazione della disciplina.

Semplificare, infatti, significa anche cambiare i comportamenti quotidiani delle Amministrazioni, l'organizzazione, le modalità di cooperazione, promuovere l'uso delle tecnologie e l'utilizzazione delle piattaforme telematiche. In questa prospettiva è particolarmente rilevante l'impegno condiviso tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali per il sostegno all'attuazione delle nuove disposizioni, per sensibilizzare il personale delle amministrazioni e monitorarne l'applicazione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il 28 luglio 2016, è stato attivato presso l'Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione del Dipartimento della funzione pubblica un *help-desk* in collaborazione con le Regioni, gli Enti Locali e le associazioni imprenditoriali, per raccogliere le segnalazioni e orientare il personale delle Amministrazioni, i cittadini, le imprese e le loro associazioni.

Il ruolo dell'*help-desk* risulta particolarmente rilevante per la concreta e corretta implementazione delle normative sulle conferenze di servizi in quanto fornisce una fattiva assistenza a cittadini e imprese nella soluzione delle problematiche applicative legate alla disciplina.

In questa prospettiva si ritiene utile fornire un'analisi sistematica dell'istituto della conferenza di servizi in un apposito e organico documento allegato alla presente circolare, principalmente destinato ai soggetti attuatori.



Giulia Bongiorno