



CONFINDUSTRIA

Nota di Aggiornamento

**Riforma Madia:  
pubblicato in  
GU il Decreto  
Legislativo  
sulla  
conferenza di  
servizi**

20 luglio 2016

È stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (GU – Serie generale n. 162 del 13 luglio 2016), il Decreto Legislativo n. 127/2016, contenente la riforma organica della disciplina della conferenza di servizi (di seguito, anche decreto). Il D.Lgs, che dà attuazione all'art. 2 della Legge n. 124/2015, *cd. Legge Madia*, entrerà **in vigore dal 28 luglio 2016** e si applicherà ai procedimenti amministrativi avviati successivamente a tale data.

Il decreto riscrive la disciplina della conferenza di servizi contenuta nella legge n. 241/1990, puntando a:

- **riordinare il quadro normativo**, che dal 1990 è stato oggetto di ripetute e poco coordinate modifiche;
- **semplificare l'istituto e risolvere le criticità riscontrate nella prassi** (sul punto, v. ["Iter autorizzativi e semplificazione: la Conferenza di servizi. Analisi empirica e indagine sul campo"](#)<sup>1</sup>).

Rispetto alla disciplina vigente, il D.Lgs delinea un modello di conferenza di servizi più efficace e più in linea con le esigenze di celerità del mondo imprenditoriale. In particolare, il decreto:

- ridefinisce i **tipi di conferenza di servizi**, disciplinando quella: *i) istruttoria*, che può essere indetta per l'esame contestuale di più interessi coinvolti in un procedimento o in più procedimenti connessi, riguardanti le stesse attività o risultati (art. 14, co. 1); *ii) decisoria*, che deve essere sempre indetta qualora la conclusione positiva del procedimento, o l'avvio di un'attività privata, sia subordinata all'acquisizione di più atti di assenso resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici (art. 14, co. 2); *iii) preliminare*, che ha a oggetto progetti di particolare complessità o di insediamenti produttivi e può essere indetta per verificare le condizioni per ottenere - in un successivo procedimento - gli atti di assenso necessari alla loro realizzazione. La conferenza di servizi preliminare è indetta su motivata richiesta dell'interessato e si svolge sulla base della documentazione prodotta da quest'ultimo. Le determinazioni rese in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel corso del successivo procedimento (art. 14, co. 3);
- chiarisce i casi in cui **la convocazione è obbligatoria**, prevedendo che la conferenza di servizi decisoria è sempre indetta quando il rilascio del provvedimento richiesto è subordinato all'acquisizione di più atti di assenso di competenza di amministrazioni diverse (*cd. atti endoprocedimentali*)

---

<sup>1</sup> Si tratta della prima indagine sul funzionamento della conferenza di servizi, condotta da Confindustria, Confindustria Toscana Sud e REF Ricerche. Lo studio, che ha coinvolto più di 200 amministratori locali e un gruppo di imprenditori, ha evidenziato una serie di problematiche legate all'operatività della conferenza di servizi: tempi lunghi di conclusione delle conferenze; scarso coordinamento fra i diversi uffici della Pubblica Amministrazione; numerose richieste di integrazioni documentali; ruolo meramente formale dell'amministrazione precedente. Al fine di superare tali criticità, lo studio proponeva una serie di interventi e correttivi, che il decreto ha recepito.

ovvero quando l'attività del privato è subordinata al rilascio di distinti titoli abilitativi da parte di altre amministrazioni (*cd.* procedimenti connessi). In quest'ultimo caso, la conferenza di servizi è convocata anche su richiesta dell'interessato da una delle amministrazioni precedenti (art. 14, co. 2). L'indizione della conferenza di servizi istruttoria è, invece, rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione precedente, che vi provvede, nel primo caso, anche su richiesta di altra amministrazione o del privato e nel secondo, su motivata richiesta dell'interessato;

- **semplifica le modalità di lavoro** (art. 14-*bis*), generalizzando lo svolgimento di conferenze telematiche (conferenza semplificata, in modalità asincrona) e limitando le conferenze in presenza, anche in via telematica (in modalità sincrona), ai casi più complessi ovvero alle ipotesi in cui il superamento di eventuali dissensi espressi nella conferenza asincrona richieda un confronto diretto tra le amministrazioni. In ogni caso, su istanza del privato o d'ufficio, in base alla complessità della determinazione da assumere, l'amministrazione precedente può procedere direttamente all'indizione della conferenza di servizi simultanea (conferenza simultanea diretta);
- **riduce e scandisce i tempi della conferenza di servizi**, prevedendo termini certi per l'indizione (entro 5 giorni lavorativi dall'avvio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento dell'istanza), le richieste di integrazione documentale (entro il termine perentorio di 15 giorni dalla ricezione della pratica), la pronuncia delle determinazioni da parte delle amministrazioni coinvolte (entro il termine perentorio di 45 giorni o 90 giorni nel caso di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili - es. ambiente, salute, paesaggio), l'adozione della determinazione finale (entro 5 giorni dalla scadenza del termine per le determinazioni), la convocazione dell'eventuale riunione in presenza (entro 10 giorni dalla scadenza del termine per le determinazioni), la conclusione dei lavori (entro 45 giorni dalla prima riunione o 90 giorni nei casi di conferenza simultanea diretta, alla quale partecipino amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili). In ogni caso, resta fermo l'obbligo di rispettare il termine finale del procedimento;
- **rafforza e semplifica i meccanismi decisionali**, prevedendo: *i)* un onere di chiarezza ed esaustività a carico delle amministrazioni nel rendere le proprie determinazioni (congrua motivazione, specificazione di eventuali vincoli normativi o di valutazioni discrezionali, indicazione di soluzioni operative per superare il dissenso) (art. 14-*bis*, co. 3); *ii)* il silenzio assenso "incondizionato" in caso di inerzie, ritardi o determinazioni incomplete. Il silenzio assenso non opera nei casi in cui la normativa europea richiede il rilascio di provvedimenti espressi, es. in materia ambientale (art. 14-*bis*, co. 4 e art. 14-*ter*, co. 7); *iii)* la perentorietà del termine per rendere le determinazioni (art. 14-*bis*, co. 2, lett. c); *iv)* la responsabilità delle amministrazioni coinvolte e dei relativi dipendenti per gli atti di assenso, compreso quello implicito, resi (art. 14-*bis*,

co. 4); v) il principio delle posizioni prevalenti per l'adozione della determinazione finale della conferenza simultanea (art. 14-*quater*, co. 7). In caso di conferenza semplificata, l'amministrazione procedente adotta la determinazione positiva qualora abbia acquisito esclusivamente atti di assenso incondizionato ovvero rilievi che non richiedono modifiche sostanziali alla decisione finale. Qualora, invece, abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, adotta la determinazione negativa che, nei procedimenti a istanza di parte, ha efficacia di preavviso di rigetto (art. 10-*bis* della legge n. 241/1990), pertanto: a) entro 10 giorni, gli interessati possono presentare per iscritto osservazioni e documenti; b) la comunicazione interrompe i termini del procedimento. L'amministrazione procedente, quindi, trasmette alle altre amministrazioni le eventuali osservazioni presentate dall'interessato e comunica loro i termini per ulteriori richieste di integrazione documentale e per le determinazioni di competenza. Il mancato accoglimento delle osservazioni degli interessati è motivato nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza di servizi (art. 14-*bis*, co. 5 e art. 14-*ter*, co. 7);

- prevede che ciascuna amministrazione convocata alla conferenza simultanea conferisca a un unico soggetto il potere di esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la propria volontà, *cd.* **rappresentante unico** (art. 14-*ter*, co. 3). L'obiettivo è di favorire il confronto preventivo tra gli uffici interni di ogni amministrazione e limitare gli eventuali dissensi soltanto tra i diversi livelli di governo. A tal fine, il decreto demanda al Presidente del Consiglio dei ministri e al dirigente dell'Ufficio territoriale dello Stato la nomina rispettivamente del rappresentante unico delle amministrazioni statali e di quello delle amministrazioni periferiche. Le singole amministrazioni statali possono, tuttavia, intervenire ai lavori della conferenza in supporto al rappresentante unico e quelle preposte alla tutela di interessi sensibili possono esprimere a quest'ultimo il proprio dissenso ai fini dell'attivazione del meccanismo di opposizione, su cui v. *infra* (art. 14-*ter*, co. 4). Le PA regionali e locali, invece, devono definire autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutti gli enti e organismi ricompresi nel rispettivo livello territoriale di governo, nonché della loro eventuale partecipazione ai lavori della conferenza (art. 14-*ter*, co. 5);
- riordina la **disciplina della determinazione conclusiva della conferenza**, precisando che essa sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati e che la validità degli atti sostituiti dalla determinazione finale decorre dalla data della comunicazione di quest'ultima (art. 14-*quater*);
- introduce un meccanismo per il **superamento dei dissensi "qualificati"** (è qualificato il dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili ovvero da un'amministrazione dotata di una particolare autonomia, come la Regione o la Provincia autonoma), che mira a

“preservare” la decisione assunta dall’amministrazione precedente sulla base delle posizioni prevalenti, ponendo a carico delle amministrazioni dissenzienti l’onere di attivarsi per superare il giudizio di prevalenza (art. 14-*quinques*). In particolare, il decreto prevede che qualora l’amministrazione precedente abbia adottato una determinazione positiva nonostante il dissenso qualificato, l’efficacia del provvedimento è momentaneamente sospesa (15 giorni) per consentire alle amministrazioni dissenzienti di proporre opposizione e provare a raggiungere un’intesa (nel caso in cui l’opposizione sia proposta da una Regione o da una Provincia autonoma, sono previsti 2 tentativi di intesa). Se all’esito delle trattative viene raggiunta l’intesa, l’amministrazione precedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza. Se, invece, l’intesa non viene raggiunta, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri (prima riunione successiva alla scadenza del termine per raggiungere l’intesa) e se quest’ultimo non accoglie l’opposizione, la determinazione di conclusione della conferenza acquista definitivamente efficacia. Il Consiglio dei ministri può accogliere parzialmente l’opposizione, modificando il contenuto della determinazione conclusiva;

- **limita l’esercizio del potere di revoca** alle sole amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza di servizi ovvero che si siano espresse nei termini (art. 14-*quater*, co. 2). In particolare, tali amministrazioni possono sollecitare l’amministrazione precedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, provvedimenti di revoca ai sensi dell’art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990. L’obiettivo di tale riserva è di promuovere una partecipazione proficua ai lavori della conferenza ed evitare alle amministrazioni inerti di incidere sulle posizioni giuridiche consolidate a seguito della decisione finale. Peraltro, l’indizione di una successiva conferenza di servizi assicura il confronto sugli atti di secondo grado, necessario a valutare la permanenza delle posizioni prevalenti e l’eventuale tenuta della determinazione finale. Quanto all’annullamento d’ufficio per motivi di legittimità *ex art. 21-nonies* della legge n. 241/1990, invece, questo può essere sollecitato da tutte le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione di conclusione della conferenza, a prescindere dalla loro partecipazione ai lavori della conferenza. Sul punto, il decreto si discosta da quanto previsto dalla legge delega, che riserva anche la richiesta di annullamento d’ufficio alle sole amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza di servizi ovvero che si siano espresse nei termini. Il legislatore delegato ha, quindi, ritenuto prevalente l’interesse pubblico alla rimozione dell’atto illegittimo sul consolidamento delle posizioni giuridiche, riconoscendo a tutte le amministrazioni interessate di sollecitare l’annullamento in autotutela. In ogni caso, anche l’annullamento d’ufficio deve essere preceduto dall’indizione di una nuova conferenza di servizi e lo stesso è soggetto alle condizioni previste dall’art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990: provvedimento illegittimo (adottato in violazione di legge o viziato da

eccesso di potere o da incompetenza); sussistenza di ragioni di interesse pubblico alla rimozione del provvedimento; rispetto di un termine ragionevole, non superiore a 18 mesi; considerazione degli interessi dei soggetti privati coinvolti;

- assicura la **partecipazione del privato** ai lavori della conferenza di servizi. In particolare, al fine di consentire ai privati di prendere parte alla conferenza semplificata, il decreto prevede che l'indizione della stessa sia comunicata ai soggetti *ex art. 7* della legge n. 241/1990 (interessati, i soggetti che per legge devono partecipare e, se facilmente individuabili, controinteressati), i quali possono intervenire al procedimento ai sensi dell'art. 9 della stessa legge (art. 14, co. 5). In caso di conferenza simultanea, invece, il decreto consente alle amministrazioni di invitare gli interessati alle riunioni (art. 14, *ter*, co. 6);
- **coordina la nuova disciplina generale della conferenza di servizi con le normative settoriali**. In particolare, con riferimento al procedimento per il rilascio della **valutazione d'impatto ambientale (VIA) di competenza regionale**, il decreto prevede la possibilità di acquisire tutti agli atti di assenso necessari alla realizzazione del progetto nell'ambito di un'unica conferenza di servizi (*ex art. 25* del Codice dell'ambiente). Tale conferenza è indetta entro 10 giorni dall'esito della verifica documentale e si conclude entro 150 giorni dalla presentazione dell'istanza (art. 14, co. 4).

In tema di **autorizzazione paesaggistica**, l'art. 6 decreto prevede che l'amministrazione procedente comunichi l'indizione della conferenza di servizi sia all'amministrazione competente, se diversa, sia al soprintendente, che in genere esprime un parere obbligatorio e vincolante.

L'art. 3 del decreto coordina la disciplina della conferenza di servizi con le disposizioni del DPR n. 160/2010, in tema di **SUAP**. In particolare, con riferimento al procedimento ordinario *ex art. 7* DPR n. 160, attivabile per rilascio dei titoli abilitativi che non rientrano nel campo di applicazione della SCIA o del silenzio-assenso, la norma elimina il vigente "sistema duale" (conferenza di servizi facoltativa per l'acquisizione di atti da rilasciarsi in meno di 90 giorni e conferenza di servizi obbligatoria per l'acquisizione di atti da rilasciarsi in più di 90 giorni), rendendo sempre obbligatoria l'indizione della conferenza di servizi. Lo stesso allineamento viene effettuato anche dall'art. 4 del decreto, con riferimento al procedimento per il rilascio dell'**autorizzazione unica ambientale (AUA)** ai sensi del DPR n. 59/2013.