



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE
RISORSE FINANZIARIE E STRUMENTALI

Circolare n. 28 prot. 0009908

Roma, 05/09/2017

AI SIGG.RI PREFETTI DELLA REPUBBLICA
LORO SEDI

AL SIG.COMMISSARIO DEL GOVERNO DI
TRENTO E BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE
VALLE D'AOSTA
AOSTA

E p.c. AL SIG. CAPO DI GABINETTO
SEDE

Oggetto: Conferenza di servizi.

Si fa seguito alla precorsa corrispondenza, concernente il monitoraggio svolto presso ciascuna Prefettura-UTG al fine di verificare lo stato di attuazione della nuova disciplina relativa alle conferenze di servizio.

A seguito di intese con il Dipartimento Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato predisposto l'allegato documento, con il quale si forniscono alcuni indirizzi operativi che potranno essere utili nell'applicazione della nuova disciplina e nell'individuazione della figura del Rappresentante unico.

Si segnala, infine, l'opportunità di sensibilizzare le amministrazioni statali e territoriali, presenti nell'ambito di rispettiva competenza, in merito all'importanza di una corretta applicazione della disciplina della conferenza di servizi, al fine di assicurare un'azione amministrativa sempre più efficace e tempestiva.

Si ringrazia per la collaborazione e si resta in attesa di un cortese riscontro.

firmato IL CAPO DIPARTIMENTO
Varratta

IL RAPPRESENTANTE UNICO DELLE AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO NELL'AMBITO DELLE CONFERENZE DI SERVIZI

Premessa

All'esito dell'attività di monitoraggio concernente la verifica dello stato di attuazione del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127, predisposto sulla base dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e la rilevazione di eventuali difficoltà applicative relative alle modifiche intervenute in tema di conferenza di servizi, a cui hanno risposto tutte le Prefetture-UTG, è stato confermato il ruolo di primo piano che le stesse hanno rispetto all'attuazione della riforma.

La riforma, in coerenza con i principi e criteri forniti dalla delega, introduce un nuovo modello generale di conferenza di servizi “decisoria”, ossia quella da cui dipende la conclusione positiva del procedimento, poiché consente l'acquisizione di una pluralità di atti di assenso comunque denominati.

La nuova disciplina affronta un tema decisivo per la competitività e lo sviluppo del Paese, quello dei tempi delle decisioni pubbliche e delle autorizzazioni per le attività di impresa.

In particolare, il decreto prevede sul piano dello svolgimento dei lavori, due tipi di conferenza: una “semplificata” e una “simultanea”. La prima, si svolge in modalità telematica asincrona, tramite il semplice scambio per via telematica di informazioni e di documenti tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate al rilascio del provvedimento finale. Lo svolgimento della conferenza con tale modalità diviene “la regola” e rappresenta un importante strumento di accelerazione procedimentale, in quanto consente la formazione della decisione senza la necessità di convocare un elevatissimo numero di riunioni.

La conferenza di servizi simultanea viene attivata solo in casi residuali, tassativamente previsti dal legislatore, ossia quando, nell'ambito della conferenza semplificata, siano emersi dissensi per il cui superamento è indispensabile un esame in presenza delle parti interessate, ovvero nei casi di procedure particolarmente complesse. In merito alle regole decisionali di questo tipo di conferenza, è stata introdotta una delle novità più rilevanti della riforma: l'istituto del Rappresentante unico. 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. Nell'ambito delle amministrazioni statali

periferiche spetta al Prefetto l'individuazione e la nomina del rappresentante unico. Completa il quadro l'applicazione del silenzio assenso, che garantisce tempi certi alla conclusione della conferenza di servizi.

È evidente, dunque, la cruciale importanza del ruolo delle Prefetture. Esse svolgono una fondamentale attività di snodo per la corretta ed effettiva applicazione delle regole sul rappresentante unico e, nel medesimo tempo, hanno un ruolo decisivo nella promozione della riforma anche con riferimento alla conferenza di servizi semplificata, che deve rappresentare la modalità ordinaria dello svolgimento della conferenza di servizi.

Il rappresentante unico

Si tratta di un istituto che permette di facilitare i lavori della conferenza, poiché riduce il numero di interlocutori abilitati a manifestare la propria posizione in merito all'oggetto della conferenza; infatti, spetta solo al rappresentante *“esprimere definitivamente, e in modo univoco e vincolante”*, la posizione di tutte le amministrazioni appartenenti allo stesso livello di governo. Pertanto, in base alla nuova formulazione, vi deve essere un Rappresentante unico delle amministrazioni statali, nonché un Rappresentante unico di tutti gli enti ed organismi ricompresi nello stesso livello territoriale di governo (Regione, Comune, etc.), secondo modalità definite autonomamente da regioni ed enti locali.

Ambito di operatività

La figura del Rappresentante unico è funzionale alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 127 del 2017 alle regole decisionali della conferenza di servizi simultanea. All'articolo 14-ter, comma 7 della legge 7 agosto 1990, n.241, si prevede, infatti, che la decisione, sia assunta dall'amministrazione procedente, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dai Rappresentanti unici delle amministrazioni coinvolte.

L'ambito di operatività del Rappresentante unico riguarda la sola conferenza di servizi simultanea che si attua nei seguenti casi:

1. quando nel corso della conferenza semplificata sono stati acquisiti atti di assenso o dissenso che implicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali (art.14-bis, comma 6);
2. nei casi di particolare complessità della decisione da assumere, l'amministrazione procedente può indire direttamente la conferenza simultanea o procedere su richiesta motivata di una delle amministrazioni coinvolte (o del privato interessato) entro il termine previsto per l'integrazione documentale (art. 14-bis, comma 7);

3. in caso di progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale. In questa ipotesi, tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione del progetto vengono acquisiti in una conferenza di servizi che è convocata direttamente in modalità simultanea (art. 14, comma 4).

Potere di nomina Quando alla conferenza di servizi partecipano sia amministrazioni non statali, sia amministrazioni dello Stato (in misura pari o superiore a due), è necessario nominare il “Rappresentante unico statale”. Secondo quanto previsto dall’articolo 14-ter, comma 4, il potere di nomina è attribuito al Prefetto territorialmente competente nel caso in cui le amministrazioni da rappresentare siano solo amministrazioni periferiche dello Stato o al Presidente del Consiglio dei Ministri qualora siano anche (o solo) amministrazioni centrali.

I criteri di nomina In base a quanto stabilito dall’articolo 14-ter, comma 4, il Rappresentante unico delle amministrazioni statali “è nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto”.

La norma, quindi, lascia alla discrezione del Prefetto la scelta del criterio di nomina e la facoltà di individuare i criteri per la designazione del Rappresentante unico tenendo conto, ad esempio, della molteplicità dei procedimenti e della complessità delle situazioni che possono incontrarsi sul territorio.

Quando si nomina In merito al momento della nomina, rileva che su di esso incidono le diverse modalità in cui può operare la conferenza decisoria:

- laddove la conferenza simultanea sia convocata *ab initio* nella forma simultanea (articolo 14-bis, comma 7), il rappresentante unico deve essere nominato all’atto di indizione della conferenza;
- laddove la conferenza simultanea faccia seguito alla semplificata, è necessario che l’amministrazione procedente comunichi con la massima tempestività alla Prefettura, ai fini della nomina del rappresentante unico, la conferma della data previamente stabilita di convocazione della conferenza simultanea.

Ruolo Il ruolo attribuito dal legislatore al Rappresentante unico è quello di esprimere in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le amministrazioni rappresentate. In assenza di una disciplina espressa sul rapporto tra rappresentante e amministrazioni rappresentate, il Rappresentante unico dispone di un ampio margine di autonomia nel bilanciamento degli interessi e nella composizione delle divergenze in funzione di una conclusione positiva del procedimento. Infatti, come ha osservato il Consiglio di Stato nel parere n. 890 del 2016 (punto 9.7), il

Rappresentante unico non opera quale mero *nuncius* delle amministrazioni rappresentate, esponendo unicamente la sommatoria delle posizioni delle amministrazioni che rappresenta, bensì arriva ad operare un bilanciamento, qualora se ne presenti la necessità, individuando le posizioni prevalenti rispetto all'interesse o agli interessi pubblici tutelati nel caso concreto.

Nell'ambito di tale discrezionalità, il Rappresentante unico individua altresì forme idonee ad assicurare la composizione delle posizioni delle amministrazioni rappresentate anche prima e al di fuori della riunione in presenza della conferenza simultanea. In tal caso, il Rappresentante unico anticipa l'opera di composizione, ponderazione e sintesi degli interessi delle amministrazioni statali periferiche, maturando la posizione "*univoca e vincolante*" da esprimere in seno alla conferenza attraverso il confronto con le amministrazioni coinvolte e un'attività istruttoria preliminare alla riunione della conferenza di servizi.

Nel dettaglio, il tipo di ruolo svolto dal Rappresentante unico varia a seconda delle circostanze concrete del singolo procedimento in cui opera. Al riguardo si possono distinguere almeno tre casi:

- 1) nella conferenza semplificata sono stati espressi – dalle amministrazioni da esso rappresentate – dissensi tali da rendere necessaria l'indizione di una conferenza simultanea. In questo caso, il ruolo del Rappresentante unico è quello di mediare il conflitto e trovare un punto di equilibrio tra le amministrazioni rappresentate, da sostenere in seno alla conferenza simultanea;
- 2) nella conferenza semplificata sono state espresse – dalle amministrazioni diverse da quelle rappresentate – condizioni e prescrizioni tali da rendere necessaria l'indizione di una conferenza simultanea. In questo caso il ruolo del Rappresentante unico è quello di valutare i margini entro i quali le amministrazione rappresentate sono disponibili a modificare la posizione già espressa nel corso della conferenza semplificata per facilitare una conclusione positiva della conferenza simultanea;
- 3) nella conferenza indetta in modalità simultanea *ab initio*, il ruolo del Rappresentante unico è quello di acquisire il punto di vista delle amministrazioni rappresentate, valutare la natura dei dissensi distinguendo tra quelli superabili con eventuali prescrizioni o condizioni, ossia che non precludono la positiva conclusione dei lavori della conferenza e quelli, invece, insuperabili.

È evidente che, nell'ambito delle ipotesi indicate ai punti 1 e 3, il Rappresentante unico non è chiamato a presentare – in seno alla conferenza – una elencazione delle posizioni delle amministrazioni che rappresenta, bensì la sintesi di tali posizioni. Tale sintesi presuppone un'attività di composizione e mediazione con le amministrazioni dello Stato coinvolte nella conferenza medesima, da svolgersi anche attivando un'attività istruttoria preliminare alla riunione della conferenza di servizi. Laddove la mediazione risulti insufficiente, il Rappresentante unico potrà, in ultima istanza, seguire quale criterio – per la formazione della volontà statale – quello qualitativo delle posizioni prevalenti rispetto all'interesse o agli interessi pubblici tutelati nel caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame.

***Il supporto
delle
amministrazioni
oni
rappresentate***

Fermo restando che, ai sensi del comma 4, dell'articolo 14-ter, il Rappresentante unico è l'unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le amministrazioni rappresentate, le singole amministrazioni possono intervenire alla conferenza in funzione di supporto (comma 4 dell'art. 14-ter della legge 241 del 1990). Si tratta di un intervento, che si prefigura come facoltà con funzioni prettamente collaborative: la finalità perseguita è quella, infatti, di consentire alle singole amministrazioni di fornire quel necessario apporto di conoscenze tecniche che il rappresentante unico potrebbe non avere.

Infine, le amministrazioni titolari di interessi sensibili dispongono di uno status ulteriormente differenziato: sono le uniche, tra quelle partecipanti, alle quali la disciplina consente di esprimere, entro la fine della conferenza, il proprio dissenso al Rappresentante unico che ne darà espressamente conto nell'ambito della conferenza simultanea. A sua volta, l'espressione del dissenso è condizione perché quelle stesse amministrazioni possano esperire, successivamente, i rimedi oppositivi previsti dall'articolo 14-quinquies, comma 1.

***Partecipazi
one del
rappresent
ante unico
alla
decisione e
alla
determinaz
ione delle
posizioni
prevalenti***

Come già ricordato, la decisione in conferenza di servizi simultanea è assunta “sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”.

Risulta, quindi, decisivo chiarire che il peso da dare alle posizioni prevalenti deve essere valutato sulla base di un approccio “qualitativo sostanziale” e non “numerico- quantitativo.”

In tal senso, le “Linee guida operative per la rimessione al Consiglio dei Ministri” del 10 gennaio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno chiarito che per “posizioni prevalenti” devono considerarsi quelle “che hanno un peso specifico

superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame”.

Anche il Consiglio di Stato, con sentenza del 27 agosto 2014, n. 4374 si è espresso sul concetto di posizioni prevalenti, chiarendo *“che l'amministrazione procedente, chiamata ad adottare il provvedimento finale, deve tenere conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza, ma non essendo in presenza di un organo collegiale, bensì di un modulo procedimentale, ciò non significa che deve attuare la volontà della maggioranza delle amministrazioni, quanto piuttosto che deve esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinei la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, come già evidenziato in precedenza, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza”.*

Dalla lettura della giurisprudenza emerge, quindi, che il criterio delle posizioni prevalenti debba essere innanzitutto inteso in senso qualitativo anziché meramente quantitativo.

Gli obblighi in capo alle amministrazioni procedenti rispetto al rappresentante unico delle amministrazioni statali periferiche

***La
comunicazioni
dell'indizione***

Al fine di consentire al Rappresentante unico di svolgere le funzioni ad esso attribuite, le amministrazioni procedenti devono tenere un comportamento uniforme rispetto ai seguenti punti:

- 1) qualora la conferenza simultanea sia convocata *ab initio* nella forma simultanea sulla base del criterio della complessità (art. 14-bis, c. 7), l'amministrazione procedente ne deve dare tempestiva comunicazione alla Prefettura-UTG utilizzando l'indirizzo di posta elettronica appositamente indicato nel relativo sito istituzionale. Tale comunicazione deve contenere la richiesta di nomina del rappresentante unico nonché l'individuazione di tutte le amministrazioni coinvolte nella specifica questione e la loro competenza nella medesima;
- 2) qualora la conferenza simultanea faccia seguito alla semplificata, l'amministrazione procedente deve inviare al Prefetto territorialmente competente, oltre alla richiesta di nomina del Rappresentante unico,

l'indicazione della data prefissata di convocazione della riunione e tutti gli atti utili – compresi gli atti di assenso (o di dissenso) rilasciati nei termini di 45 o 90 giorni per la conclusione della semplificata – per la rappresentanza delle amministrazioni statali periferiche. Il rappresentante unico dovrà essere nominato con la massima tempestività entro i termini prefissati di convocazione della conferenza in forma simultanea.